

DIOGO NEVES MELO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ZONAS RURAIS:
ESTUDO DE CASO NO TERRITÓRIO MEIO OESTE
CONTESTADO EM SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella

Florianópolis
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Melo, Diogo Neves

Regularização fundiária em zonas rurais : estudo de caso
no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina /
Diogo Neves Melo ; orientador, Ademir Antonio Cazella -
Florianópolis, SC, 2015.

204 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós-
Graduação em Agroecossistemas.

Inclui referências

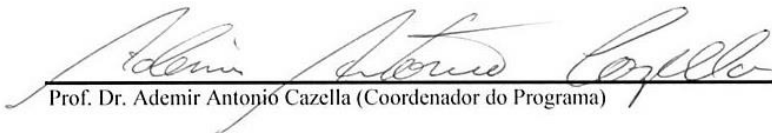
1. Agroecossistemas. 2. Políticas Públicas. 3.
Agricultura Familiar. 4. Micro-história. 5. Guerra do
Contestado. I. Cazella, Ademir Antonio. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em
Agroecossistemas. III. Título.

“Regularização Fundiária em Zonas Rurais: Estudo de Caso no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina”

Por

Diogo Neves Melo


Dissertação julgada adequada, em 19 de junho de 2015, e aprovada em sua forma final, pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, para obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas. Área de Concentração Desenvolvimento Rural e Desempenho Ambiental, no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias/UFSC.


Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella (Coordenador do Programa)

Banca Examinadora:


Dr. Ademir Antonio Cazella, (Presidente /Orientador)


Dr. Fábio Luiz Búrigo (Titular Interno/PGA-UFSC)


Dr. Valmir Luiz Strupasolas (Titular Interno/PGA-UFSC)


Drª Paola Beatriz May Rebollar (Titular Externo/CESUSC)

Candidato ao título:


Diogo Neves Melo

Florianópolis, 19 de junho de 2015

*Dedico este trabalho a minha família, de
forma especial, aos meus pais, irmã e irmão,
motivos de orgulho, inspiração e sonho.
Também dedico aos agricultores familiares
do Contestado, com os quais tive o privilégio
de conviver.*

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto de um trabalho que envolve pesquisadores, instituições, família e amigos. Cada qual em seu determinado tempo e espaço contribuiu sobremaneira para a realização desta etapa profissional e pessoal. Agradeço, portanto, a todos os envolvidos que, de alguma forma, ajudaram a construir e realizar este sonho. Obrigado:

A minha família, pela incondicional dedicação e apoio nessa fase da vida. Não tenho dúvidas que cada palavra, olhar e toda a demonstração de amor me trouxeram até este momento. Compartilho este trabalho especialmente com a minha mãe Derli e com o meu pai Dionisio pelo incentivo constante e pelo amor pleno. Agradeço também a minha irmã Fernanda e ao meu irmão Ricardo pelo apoio e pela confiança de sempre. Enfim, a toda a família que junto presenciou esta etapa e compreendeu a minha ausência, de forma especial aos meus sobrinhos Matheus e Gabriela.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella, por me proporcionar a oportunidade de descobrir novos campos de interesse e vivenciar momentos e aprendizados únicos com os agricultores do Contestado. Agradeço pelo apoio, dedicação e pelos ensinamentos.

A toda a equipe do Lemate, que possibilitou momentos de amizade, de conforto, de fé, esperança e de auxílio no campo. Obrigado Cazella, Fábio, Renê, Monique, Tamissa, Carla, Andréia, Arthur e Amelie, Luiza e Rudá, André, Graziane, Cecília, Sandy, Gustavo, Marcelo, Tiffany, Felipe, Adinor e Vladimir. Agradeço, de forma especial, ao Prof. Bonnal do CIRAD/França pelas conversas e ensinamentos na pesquisa de campo.

Ao PGA com seus professores e alunos, de forma especial, a Marlene, ao Prof. Dr. Fábio Luiz Búrigo e ao Prof. Dr. Valmir Luiz Stropasolas pela colaboração com a pesquisa. Também aos meus grandes amigos e amigas do programa: Mirta, Patrícia, Bruno, Maurício, Tânea, Rubens, Rodolfo, Alex, Giulia, Michelle e Luan.

Ao RGV e aos outros programas de pós-graduação da UFSC no qual fiz grandes amigos, em especial a Liliana pela confiança e colaboração.

Aos meus amigos do Grupo Marista que mesmo de longe sempre me aconselharam nas horas mais necessárias: Irmão Murilo, Ednéia, Cristiane, Juliana, Danielle, Sariana e Geovanny, Madalena, Jardel,

Vânia, Maria, Caciane, Izabel e Zenita. E aos meus amigos da Zootecnia: Bárbara, Carlos, Pedro e Débora. E também aos meus amigos de Florianópolis: Jhonathan, Ellen, Dayane e Cris.

Aos agricultores do Meio Oeste Contestado de Santa Catarina pelo aprendizado e por compartilhar suas experiências e saberes locais. Obrigado pelo carinho do acolhimento, pelos gestos de amizade e compreensão.

Às organizações catarinenses da região do Contestado, em especial, INCRA, MPSC, SAR, SDR, Cartório de Registro de Imóveis, Sindicato dos Agricultores (Fetaesc, Fetraf e Fetraf Sul), UMC, Epagri, CRAS e Secretaria e Departamento de Agricultura dos municípios de Ipuacu, Abelardo Luz, Xanxerê, Faxinal dos Guedes e Passos Maia.

Ao CNPq, FAPESC, FEESC e MDA/SAR pelo incentivo e auxílio, fornecendo as condições necessárias para a realização desta pesquisa.

À UFSC pela excelência de ensino e por possibilitar descobrir novos mundos através de diferentes olhares. E também à UDESC pelo fornecimento de leituras essenciais para a pesquisa.

À vida, aos professores, as amigas e a família meus sinceros agradecimentos.

Hoje, no Brasil, a questão política no campo é, principalmente, a questão da propriedade da terra (MARTINS, 1982, p. 11).

O domínio dava segurança aos direitos exclusivos de propriedade, e a propriedade fundiária era a condição apropriada não só para plantar nabos, mas também para plantar interesses políticos (THOMPSON, 1998, p.139).

RESUMO

A regularização fundiária em zonas rurais brasileiras consiste numa ação sociopolítica de garantia da segurança jurídica do título de propriedade, sobretudo, a agricultores familiares. Entendendo que tal ação contribui tanto para a permanência de agricultores familiares no campo quanto para seu acesso às políticas públicas, o objetivo desta pesquisa é caracterizar o perfil socioeconômico das famílias de agricultores ocupantes e passíveis de regularização das suas terras ou parte delas e das organizações que atuam nas ações de regularização fundiária no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina. As informações que constituem esse trabalho foram obtidas em campo por meio de entrevistas semiestruturadas e questionários fechados para o levantamento do perfil dos agricultores familiares e da situação dos estabelecimentos agropecuários no que se refere à regularização. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas sobre a política no Território, direcionadas a representantes de organizações rurais. Os dados analisados à luz dos preceitos da micro-história apontam para a existência na região de expressiva quantidade de agricultores ocupantes, majoritariamente de origem cabocla, com problemas de acesso às políticas fundiárias e de desenvolvimento agrícola, baixa condição financeira, além de pouco acesso ao sistema de ensino e idade avançada. Seus estabelecimentos agropecuários foram obtidos pela posse, herança e compra, mas raramente passaram pela regularização. Essa situação está associada aos desdobramentos históricos decorrentes da Guerra do Contestado, em especial, da luta pela terra pelos caboclos e do processo de colonização por imigrantes de origem europeia na região. Questões da historicidade dos acontecimentos de acesso à terra e sua regularização no país, estado e Território também foram contemplados pela pesquisa. No que se refere às organizações, buscou-se caracterizar como essas fomentam ações de regularização nos municípios analisados. Verifica-se que inexiste no Território uma organização que centralize as ações fundiárias e que diferentes organizações atuam de forma fragmentada na promoção dessa política pública. A persistência de um público potencial para o acesso a política pública de regularização fundiária permite afirmar que ações dessa natureza devem ser fomentadas pelas organizações rurais de forma permanente. Persiste assim uma carência de estudos que caracterizem de forma detalhada o perfil socioeconômico desses agricultores familiares e de seus estabelecimentos agropecuários.

Palavras-chave: Território Meio Oeste, Agricultura Familiar, Micro-história e Políticas Públicas.

ABSTRACT

The land regularization in Brazilian rural areas is a socio-political action ensuring legal certainty of title to the property, especially to the familiar farmers. The regularization actions contributes to the permanence of family farmers in the field and for their access to public policy. Therefore, the objective of this research is to characterize the socioeconomic profile of family farmers occupants and subject to regularization of their land or part of them and organizations working in the land regularization actions in the Midwest Territory Contestado in Santa Catarina. The information that constitute it have been obtained in the field through semi-structured interviews and questionnaires for the profile of the survey of family farmers and the situation of agricultural establishments about regularization. Interviews were conducted with representatives of rural organizations on policy in the Territory through semi-structured form. The data were analyzed in the light of the principles of micro-history point and show the existence in the region of significant number of occupants farmers, mostly of cabocla origin, problems of access to land policies and agricultural development, low financial condition, and low access to education and old age people. The agricultural establishments were obtained by possession, inheritance and purchase, but rarely passed through regularization. This situation is associated with the historical developments arising from the Contestado War, especially the struggle for land by shifting cultivators, and the colonization process by immigrants of European origin in the region. Historicity of the issues of land access events and their settlement in the country, state and territory were also covered by the survey. As regards the organizations sought to characterize as foster regularization actions in the analyzed municipalities. Does not exist in the Territory an organization that centralizes the land actions and different organizations operate in a fragmented way in promoting this public policy. The persistence of a potential public to access the public policy of regularization to suggest that such actions should be encouraged by rural organizations permanently. There are a lack of studies that characterize in detail the socioeconomic profile of farmers and its agricultural establishments.

Keywords: Midwest Territory, Familiar Agriculture, Micro-history and Public Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização dos municípios de Ipuacu, Abelardo Luz, Xanxerê, Faxinal dos Guedes e Passos Maia, pertencentes ao Território Meio Oeste Contestado.....	40
Figura 2: Situação atual da administração fundiária no Brasil.....	60
Figura 3: Procedimentos para o acesso à regularização fundiária via Programa SC Rural.....	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Estabelecimentos agropecuários e relação de agricultores proprietários e não proprietários no Território Meio Oeste Contestado, em Santa Catarina e no Brasil.	32
Tabela 2: Apresentação dos atores sociais e dos representantes das organizações entrevistados nos diferentes municípios do Território MOC e em Florianópolis no ano de 2013 e 2014.....	39
Tabela 3: Municípios e suas respectivas comunidades pesquisadas no Território Meio Oeste Contestado, SC.	41
Tabela 4: Estrutura fundiária dos estabelecimentos agropecuários do Brasil (1975 - 2006).	62
Tabela 5: Número, área e área média de estabelecimentos agropecuários em Santa Catarina por estrato de área, em 2006.	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAI - Associação dos Municípios do Alto Irani
AMMOC - Associação de Municípios do Meio Oeste Contestado
APA - Área de Proteção Ambiental
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCIR - Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais
CDN - Conselho de Defesa Nacional
CDR - Comitê de Decisão Regional
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIDASC - Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina
CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
COLECATE - Coordenação de Legitimação e Cadastramento de Terras Devolutas
CONTAG - Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura
COTERRA - Coordenação de Terras e Reforma Agrária
CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPF - Cadastro de Pessoas Físicas
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREDIMOC - Cooperativa de Crédito de Livre Admissão de Associados do Meio Oeste Catarinense
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf
EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura
FAESC - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Santa Catarina
FAPESC - Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina
FATMA - Fundação do Meio Ambiente
FEESC - Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina
FETAESC - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina

FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

FETRAF-SUL - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul

GEASF - Gerência de Assuntos Fundiários

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IN- Instrução Normativa

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário

IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IRASC - Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LAC - Levantamento Agropecuário Catarinense

LEMATE - Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território

LO - Licença de Ocupação

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MPSC - Ministério Público de Santa Catarina

NIRF - Número do Imóvel na Receita Federal do Brasil

OET - Órgãos Estaduais de Terra

PCTRF - Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária

PGA - Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROSUL - Projetos, Supervisão e Planejamento Ltda.

PSF - Programa de Saúde da Família

PTC - Programa Território da Cidadania

PTRI - Programa Territórios Rurais de Identidade

RF - Receita Federal

RG - Registro Geral

SAR - Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca

SC - Santa Catarina

SC RURAL - Santa Catarina Rural

SDR - Secretaria de Desenvolvimento Regional

SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SERFAL - Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal

SINTRAF - Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar

SIPRA - Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária

SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural

SPU - Secretaria do Patrimônio da União

SRA - Secretaria de Reordenamento Agrário

TCE - Tomadas de Contas Especiais

TD - Título de Domínio

TMOC - Território Meio Oeste Contestado

UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UMC - Unidade Municipal de Cadastro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	25
Antecedentes da pesquisa e interesse do pesquisador	25
Contextualização da problemática e identificação do objeto de pesquisa.....	29
Procedimentos metodológicos da pesquisa	35
Perspectiva teórico-metodológica da Micro-história.....	42
Estrutura da dissertação.....	46
CAPÍTULO I	49
1. RECONSTRUÇÃO DO PROCESSO HISTÓRICO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	49
1.1 HISTÓRICO DA QUESTÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL	49
1.2 CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA	60
1.3 GRILAGEM DE TERRAS	64
1.4 A ATUAL SITUAÇÃO DE CADASTRO E REGISTRO DE TERRAS E AS INICIATIVAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL.....	66
1.5 HISTÓRICO FUNDIÁRIO DE SANTA CATARINA.....	75
1.6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SANTA CATARINA	78
1.6.1 A atuação do INCRA SC e a ação fundiária por meio de legitimações de posses	78
1.6.2 Ministério Público de Santa Catarina e a regularização fundiária via usucapião.....	84
1.6.3 Parceria INCRA e SAR na ação de regularização fundiária ..	86
1.6.4 Programa Santa Catarina Rural.....	89
1.7 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	97
2. PERFIL SOCIOECONÔMICO DE AGRICULTORES FAMILIARES COM PROBLEMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO	99
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO E FUNDIÁRIO DO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO.....	99
2.2 CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO	110
2.2.1 Município de Ipuacu: comunidades de São João e Samburá	110
2.2.2 Município de Abelardo Luz: comunidade Alegre do Marco	111
2.2.3 Município de Faxinal dos Guedes: comunidade Linha Sede Ribeiro.....	112
2.2.4 Município de Passos Maia: comunidade Linha Tigre.....	113

2.3	CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS AGRICULTORES ENTREVISTADOS.....	114
2.3.1	Identificação e caracterização de agricultores no Território	114
2.3.2	Caracterização dos estabelecimentos agropecuários visitados	119
2.3.3	Percepções dos agricultores quanto à ação de regularização fundiária e serviços públicos usufruídos	129
2.3.4	Percepções dos agricultores quanto às organizações que promovem as políticas de regularização fundiária	134
2.3.5	Público potencial para políticas fundiárias no Território MOC	136
2.4	CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES QUE ATUAM COM REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO.....	139
2.4.1	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina nos municípios pesquisados	139
2.4.2	Secretaria de Desenvolvimento Regional de Xanxerê.....	145
2.4.3	Secretarias de Agricultura dos municípios pesquisados.....	146
2.4.4	Centros de Referência de Assistência Social dos municípios pesquisados	147
2.4.5	Unidades Municipais de Cadastro dos municípios pesquisados	150
2.4.6	Sindicatos dos agricultores dos municípios pesquisados	152
2.4.7	Cartórios de Registros de Imóveis dos municípios pesquisados	158
2.5	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	161
3.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
	REFERÊNCIAS	171
	APÊNDICES	185
	APÊNDICE 1: Roteiro de entrevista aplicado aos agricultores familiares do Território Meio Oeste Contestado, SC.....	187
	APÊNDICE 2: Roteiro de entrevista aplicado as organizações rurais do Território Meio Oeste Contestado, SC.....	193
	APÊNDICE 3: Tabela 1 - Estabelecimentos agropecuários por condição do agricultor no Território do Meio Oeste Contestado, Santa Catarina e Brasil em 2006.	201
	APÊNDICE 4: Fotos do trabalho de campo no Território Meio Oeste Contestado, SC, 2014.....	203

INTRODUÇÃO

Nesta introdução serão expostos os antecedentes da pesquisa e o interesse do pesquisador pela temática, bem como a contextualização da problemática e identificação do objeto de pesquisa. Também serão abordados os procedimentos e a perspectiva teórico-metodológica utilizada, com destaque para o enfoque da micro-história. Por fim, a estruturação da dissertação é apresentada com o propósito de fornecer um panorama geral do trabalho.

Antecedentes da pesquisa e interesse do pesquisador

A presente pesquisa está vinculada a dois projetos do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate¹) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) financiados, respectivamente, pela Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq): “Análises e intercâmbios técnico-científicos sobre experiências internacionais de ordenamento, regularização e crédito fundiário” e “Desafios das políticas públicas contemporâneas no Brasil: superação da pobreza rural com ênfase na sustentabilidade”.

Os projetos acima referidos possibilitaram a realização da pesquisa de campo no Território Meio Oeste Contestado² (TMOC), localizado em

¹ O Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (LEMATE/UFSC) foi constituído no ano de 2002 com o propósito de desenvolver trabalhos de pesquisa e extensão na área de desenvolvimento rural, com temas que abordam a multifuncionalidade agrícola, desenvolvimento territorial sustentável, cooperativismo, crédito rural e políticas públicas. O laboratório possui acordos de cooperação com grupos de pesquisa, a exemplo do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ), órgãos governamentais e entidades da sociedade civil do Brasil e de outros países, como a França e Argentina. Maiores informações: <http://lemate.paginas.ufsc.br/>. A presente pesquisa foi elaborada com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina (FEESC).

² O Território Meio Oeste Contestado é o local escolhido para a realização da presente pesquisa e faz parte de um território constituído pelo governo federal para o fomento de políticas públicas. O Território Meio Oeste Contestado compreende os municípios de Água Doce, Catanduvas, Coronel Martins, Entre

Santa Catarina, e despertaram no pesquisador o interesse no aprofundamento do debate acerca de políticas públicas fundiárias, em especial, no que se refere aos impactos dessas políticas aos agricultores familiares e a seu público potencial, bem como a visão dos gestores de organizações³ do meio rural que atuam com questões fundiárias.

Vale mencionar que, antes de se vincular a esses projetos, o pesquisador teve na graduação em Zootecnia a oportunidade de estudar questões relacionadas às ações de assistência técnica e extensão rural em uma Área de Proteção Ambiental (APA) no litoral norte do estado do Paraná. Essas oportunidades proporcionaram os primeiros contatos com análises de políticas públicas e sua efetividade junto às comunidades estudadas. Foi também durante esse período na Universidade que o pesquisador buscou dirigir seus estudos a temas relacionados à agricultura familiar e comunidades tradicionais, mais especificamente, a ações de extensão rural e assistência técnica em comunidades de aquicultores e pescadores. Essas aproximações instigaram a continuidade pela busca de maiores informações e conhecimentos correlacionados a atores que enfrentam situações de pobreza⁴ ou que têm dificuldades para acessar determinadas políticas públicas.

Durante dois anos, o pesquisador também atuou junto ao Grupo Marista como educador social e ambiental em comunidades vulneráveis do ponto de vista social e econômico na região metropolitana de Curitiba, desenvolvendo ações e projetos socioeducativos de educação ambiental e

Rios, Ipuçu, Lajeado Grande, Luzerna, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, Vargem Bonita, Xaxim, Abelardo Luz, Bom Jesus, Capinzal, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Galvão, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Jupiá, Lacerdópolis, Marema, Ouro, São Domingos, Treze Tílias, Vargeão e Xanxerê.

³ De forma geral, entende-se por organizações a combinação de esforços individuais que tem por finalidade realizar propósitos coletivos, a exemplo de entidades públicas e privadas, e que são compostas de estruturas físicas, tecnológicas e de pessoas.

⁴ Nessa pesquisa o tema da pobreza está fundamentado no fenômeno descrito por Amartya Sen (2000), que diz respeito às privações relativas, como uma forma de interpretá-la em suas múltiplas dimensões. Para Sen (2000), a pobreza compreende as privações de recursos materiais, mas também de acesso aos serviços sociais como saúde, educação, alimentação, nutrição, habitação, saneamento básico e terra. Para o autor, o fenômeno da pobreza deve ser visto como a privação de capacidades básicas, em vez de meramente pelo prisma do baixo nível de renda, critério convencionalmente utilizado na identificação da pobreza. Esse autor salienta, no entanto, que a renda é um meio importante para obter capacidades e que a sua falta é uma das principais causas da pobreza.

cidadania com comunidades urbanas. Esse período possibilitou sua aproximação com o tema das políticas públicas, em especial, aquelas voltadas às questões sociais, educativas e ambientais.

Com interesse crescente em estudar temas relacionados ao meio rural, de forma especial ao desenvolvimento rural, o pesquisador ingressou junto ao Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da UFSC e ao Lemate no ano de 2013, vislumbrando novas possibilidades de pesquisa. O tema da regularização fundiária em zonas rurais no Território Meio Oeste Contestado surgiu por meio de uma demanda do Lemate em expandir pesquisas na área de estudo e de ampliar as oportunidades de inserção dos acadêmicos no Território, dada a sua importância histórica da Guerra do Contestado⁵ no estado catarinense quando se discute questões fundiárias e agricultura familiar.

Dessa maneira, o que motivou a elaboração deste trabalho foi a perspectiva de que as informações aqui compiladas e analisadas possam despertar o interesse e discussão da parte de pesquisadores e tomadores de decisões sobre a gestão fundiária, além de contribuir com o debate e demais pesquisas conduzidas pelos membros do Lemate.

No BOX 1 segue uma conceituação para a definição da posse e uso da terra adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

BOX 1: Conceituação de posse e uso da terra pelo IBGE e INCRA

O IBGE e o INCRA adotam conceitos diferentes, embora semelhantes, para definir a posse e o uso da terra. O primeiro utiliza-se do conceito de estabelecimento agropecuário, enquanto que o segundo trabalha com imóveis rurais. Para o IBGE (2006), estabelecimento agropecuário é toda unidade de produção dedicada, total ou parcialmente, às atividades agropecuárias, florestais e aquícolas, subordinada a uma única administração: a do produtor ou a do administrador, independentemente de seu tamanho, de sua forma jurídica ou de sua localização em área urbana ou rural, tendo como objetivo a produção para subsistência e/ou para venda, constituindo-se assim numa unidade recenseável. Dessa forma, o IBGE classifica os estabelecimentos segundo a condição principal do produtor: proprietário, ocupante, arrendatário e parceiro. A condição para um agricultor ser proprietário é a de que ele

⁵ A Guerra do Contestado ocorreu entre os anos de 1912 e 1916 e foi um dos maiores conflitos armados da história republicana brasileira, numa área de disputa pelos estados de Santa Catarina e Paraná (CARVALHO, 2002). Maiores informações serão apresentadas no Capítulo II desta pesquisa.

explora diretamente as terras, inclusive por usufruto e foreiro⁶. O termo ocupante é definido como sendo a condição do produtor que explora terras públicas devolutas ou terras de terceiros (com ou sem consentimento do proprietário), nada pagando o produtor pelo seu uso (IBGE, 2006). Em relação ao arrendatário, essa categoria de agricultor consiste na condição do produtor que toma as terras do estabelecimento em arrendamento mediante o pagamento de quantia fixa em dinheiro ou sua equivalência em produtos ou prestação de serviços (INCRA, 2002). A condição de agricultores parceiros é aquela na qual o produtor que explora o estabelecimento de terceiros em regime de parceria mediante contrato verbal ou escrito, do qual resulta a obrigação de pagamento, ao proprietário, de um percentual da produção obtida. (INCRA, 2002).

Para o INCRA, a definição de imóvel rural corresponde a uma área formada de uma ou mais matrículas de terras contínuas, do mesmo detentor (seja ele proprietário ou posseiro), podendo ser localizada tanto na zona rural quanto urbana do município. O que caracteriza o imóvel rural para a legislação agrária é a sua “destinação agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial” segundo a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, artigo 4.º, inciso I. Portanto, deste conceito extrai-se que imóvel rural, estando localizado em área urbana ou rural e constituído por uma ou mais áreas identificadas por meio de suas respectivas matrículas imobiliárias (inclusive para casos de posse com e sem título), caracteriza-se pela formação de uma unidade de exploração econômica, quer seja representada por uma única propriedade imobiliária, quer seja pelo grupamento dessas propriedades (§ 3º, do art. 46, da Lei 4.504, de 30/11/1964). O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) utiliza o Estatuto da Terra para conceituar imóvel rural, que faz referência ao “prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização” e que se destina a produção agrícola. Desta forma, o prédio caracteriza o imóvel, enquanto que o rústico diz respeito à caracterização de um imóvel agrário ou rural. Contudo, Laskos (2014) afirma que a utilização do termo prédio rústico não se limita ao meio rural, uma vez que o INCRA cadastra imóveis que se localizam em meio urbano, desde que apresentem produções agrícolas. Para Arruda (2013), considera-se como sendo um único imóvel rural duas ou mais áreas

⁶ Entende-se como aforamento o ato por meio do qual a União atribui a terceiros o domínio útil do estabelecimento, obrigando o foreiro ao pagamento da pensão anual denominada foro (equivalente a 0,6% do valor do terreno). Assim, a União poderá conceder aforamento quando entender que não há interesse público, econômico ou social em manter o estabelecimento em seu domínio, assim como quando for conveniente à preservação ambiental e à defesa nacional, optando por radicar o indivíduo ao solo e mantendo o vínculo da propriedade como pública (SAULE JÚNIOR *et al.*, 2006). Considera-se como usufrutuário o “titular do direito de usufruto de um bem imóvel rural, através de cessão ou reserva de usufruto, possuindo, usando, administrando e percebendo seus frutos, não podendo, entretanto, dispor do imóvel rural” (INCRA, 2002).

confinantes pertencentes ao mesmo proprietário ou não, desde que, mantida a unidade econômica, ativa ou potencial. Para imóveis rurais, algumas restrições são postas pelo INCRA, a saber: “Os imóveis localizados na zona rural do município cuja área total seja inferior a 5.000 m² não são abrangidos pela classificação de “Imóvel Rural” e não são objeto de cadastro. II - Os imóveis rurais localizados na zona urbana do município somente serão cadastrados quando tiverem área total igual ou superior a 2 ha e que tenham produção comercializada” (INCRA, 1974). Para a presente pesquisa, imóvel rural, unidade agrícola ou agropecuária e estabelecimento agropecuário serão utilizados como sinônimos.

Contextualização da problemática e identificação do objeto de pesquisa

A regularização ou regulamentação⁷ fundiária no meio rural consiste em uma ação sociopolítica de garantia da segurança jurídica do título de propriedade aos agricultores familiares, contribuindo para a permanência na terra e ao acesso às políticas públicas sociais, econômicas e produtivas. A ação de regularização fundiária propicia diversos benefícios aos agricultores, pois, além da segurança jurídica sobre a posse e domínio da terra e saneamento do sistema de registro público, os beneficiários podem ter acesso facilitado ao crédito rural, seguro rural, informações precisas sobre seu estabelecimento agropecuário e sobre questões ambientais, assistência técnica e valorização do patrimônio com recebimento do título definitivo do estabelecimento (MDA/SRA, 2014).

Contudo, mesmo com todos os benefícios inerentes ao processo de regularização fundiária, a presença de agricultores sem acesso a esta política pública nas zonas rurais ainda se faz presente, de forma especial daqueles de base familiar⁸ e que historicamente enfrentaram dificuldades de acesso à terra.

⁷ Vale destacar que nesta pesquisa os termos regularização e regulamentação fundiária foram usados como sinônimos.

⁸ Para esta pesquisa, entende-se por agricultura familiar o que Abramovay (1997) destacou, a partir da análise de uma ampla literatura clássica, como “(...) aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de parentesco” (p.03). E, o que, Wanderley (1999) complementou, referindo-se a esses agricultores, concomitantemente, como proprietários dos meios de produção e responsáveis pelo trabalho no estabelecimento produtivo. Destaca-se que a menção à propriedade de meios de produção não significa obrigatoriamente a propriedade da terra. Ou seja, um agricultor pode ser familiar sem deter a propriedade da terra que cultiva.

Quanto as organizações como o INCRA e Cartórios de Registro de Imóveis, responsáveis pelo processo de regularização fundiária, também encontram dificuldades de fomentar ações desse caráter, visto a falta de condições estruturais, econômicas e políticas. De forma geral, as políticas com foco na regularização fundiária ainda são pontuais e funcionam através de projetos governamentais pilotos em determinadas regiões, na maioria das vezes, com baixa quantidade de beneficiários envolvidos. Tais ações também ocorrem por vias privadas, com o uso de serviços terceirizados de advocacia, o que inviabiliza, por vezes, o acesso da parte de agricultores familiares menos capitalizados.

Nos estados federados, há ainda dificuldades de realizarem-se ações fundiárias que englobem todas as etapas de regularização, desde o cadastramento dos estabelecimentos agropecuários até a titulação. Por vezes, o processo de regularização não tem continuidade de ação, seja por parte dos agricultores, seja pelas organizações promotoras da atividade sociopolítica. Os programas governamentais de regularização fundiária, tanto federais quanto estaduais, também não conseguem equacionar a crescente demanda por ações desse caráter, não solucionando os problemas fundiários para os agricultores que não acessam ao benefício.

Outro entrave diz respeito às limitações dos atores sociais quanto ao acesso às informações sobre questões fundiárias, que são escassas e pouco promovidas pelas organizações rurais. A restrição quanto ao custeio, aos trâmites burocráticos e ao tempo da ação sociopolítica, e a dificuldade de uma organização comunitária e de representatividade dos agricultores são fatores que tornam esse processo ainda mais débil. A ausência de planejamento e gestão de políticas fundiárias permanentes pelos órgãos que representam os agricultores e pelos governantes também auxilia a explicar o quadro fragmentado dessa política pública.

Os desdobramentos históricos decorrentes da Guerra do Contestado e do processo de colonização por imigrantes de origem europeia refletem nas atuais condições fundiárias dos agricultores na região do Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina. As mudanças ocorridas com a valorização da terra e sua transformação em um bem de produção, com a institucionalização da propriedade privada em detrimento da simples posse, do rompimento do equilíbrio social devido aos conflitos gerados e da imposição de novos valores pelos colonizadores, acarretaram em transformações políticas, econômicas e do perfil socioeconômico da população do Território, em especial no que se refere as relações sociais entre caboclos e colonos e na forma de uso e de ocupação das terras.

A atual situação fundiária dos agricultores na região é resultante de um expressivo contingente de agricultores não proprietários de suas terras e que, portanto, possuem dificuldades de acesso às políticas públicas de regularização fundiária, e produtivas e sociais. Os dados do IBGE (2006) revelam que, do universo dos 15.473 estabelecimentos agropecuários do Território, 12.866 são de agricultores proprietários e 1.375 são de agricultores com problemas de acesso à terra, dos quais: 800 são ocupantes, 181 produtores sem área⁹, 114 parceiros e 280 arrendatários. Somado a isso, os dados ainda mostram a existência de 1.232 agricultores assentados da reforma agrária sem titulação definitiva nos 29 municípios do Território.

No estado de Santa Catarina, esses dados apontam que, do total de 193.663 estabelecimentos agropecuários, 20.104 são de agricultores com problemas de acesso à terra. Já no Brasil, o número de agricultores não proprietários é equivalente à 1.040.022, esses, de modo geral, têm estreita correlação com políticas fundiárias de um total de 5.175.489 estabelecimentos agropecuários. Esses dados se encontram dispostos na Tabela 1 e demonstram uma realidade fundiária marcada pela expressiva quantidade de agricultores não proprietários, em especial ocupantes, que se encontram distantes dos dispositivos legais de titularidade de propriedade.

Conhecendo-se essa realidade fundiária do Território, promover a caracterização dos agricultores através do levantamento de informações relativas à condição socioeconômica, trajetória histórica e percepção dos agricultores frente às ações de regularização fundiária torna-se central, visto que isso possibilita identificar potenciais beneficiários para políticas fundiárias. Complementando essa perspectiva, segundo Botelho *et al.* (2007) e MDA (2007), enfatizam que tal conhecimento permite uma avaliação posterior das melhorias que a titulação de terras proporcionou a esses agricultores beneficiados pela política, contribuindo com informações aos governos para tomadas de decisões referentes às questões agrárias no país.

A busca de informações quantitativas e qualitativas sobre os locais estudados, a identificação do perfil da distribuição fundiária e das organizações relacionadas ao desenvolvimento rural e seus arranjos locais também devem ser consideradas para uma maior abrangência dessa política. Aliado a isto, realizar a caracterização das organizações que

⁹ São produtores que obtiveram produção vegetal ou animal no último ano agrícola, porém não tinham área específica para a sua produção na data pesquisada pelo IBGE para realizar o Censo Agropecuário.

fomentam a ação fundiária e promover a reconstrução histórica da formulação da política fundiária e de seus desdobramentos possibilita contextualizar as potencialidades e os desafios dessa ação a nível local, e propor políticas consistentes de regularização fundiária para a realidade do Território.

Com base na contextualização da ação sociopolítica de regularização fundiária foram elaboradas as seguintes questões norteadoras para a pesquisa: Quais são as principais características dos agricultores familiares que necessitam de uma política pública de regularização fundiária na região de estudo? Esses agricultores apresentam uma trajetória histórica que permite identificá-los como herdeiros do processo histórico de exclusão social da Guerra do Contestado? Quais são as principais deficiências organizacionais e de coordenação das políticas públicas de regularização fundiária para a realidade do Território Meio Oeste Contestado? Em que medida os programas governamentais de regularização fundiária conseguem atender a demanda de agricultores familiares do Território e assim minimizar os problemas fundiários dos atores sociais? A partir dessas questões de pesquisa, as seguintes hipóteses foram formuladas:

a) A presença da categoria de agricultores ocupantes ainda é expressiva no Território Meio Oeste Contestado e compreende os agricultores com maior fragilidade socioeconômica e que não dispõem de meios próprios para resolver os problemas correlacionados à titulação de suas terras;

b) O contexto histórico da Guerra do Contestado e seus desdobramentos refletem na atual situação socioeconômica dos agricultores familiares do Território e nas condições de regularização fundiária dos estabelecimentos agropecuários;

c) A fragilidade da ação de regularização fundiária no Território é resultante de uma falta de atuação conjunta entre as organizações rurais locais e reflete na dificuldade dos agricultores em identificar as organizações promotoras dessa política;

d) As ações de regularização fundiária no Território não atendem a demanda de agricultores que necessitam de políticas fundiárias na região, em especial, para as categorias de agricultores ocupantes e daqueles com parcelas de seus estabelecimentos não regularizados;

e) Há um baixo grau de organização social desses agricultores familiares e uma frágil coordenação entre as organizações rurais que participam da política de regularização fundiária no Território, implicando em uma redução de oferta e também de demanda por políticas dessa natureza.

Dessa forma, partindo dessas premissas, essa dissertação tem como objetivo geral caracterizar o perfil socioeconômico das famílias de agricultores ocupantes e passíveis de regularização que necessitam de uma política fundiária dos seus estabelecimentos agropecuários no Território Meio Oeste Contestado e as ações das organizações com foco na regularização fundiária na esfera local. Deste objetivo geral desdobram-se quatro objetivos específicos:

I. Descrever a trajetória histórica dos agricultores familiares com ênfase na origem do problema fundiário no Território Meio Oeste Contestado;

II. Reconstruir o processo histórico de formulação da política de regularização fundiária no país, estado e território, contextualizando primordialmente o processo de ocupação de terras no Território Meio Oeste Contestado;

III. Compreender como os gestores públicos, representantes de organizações profissionais agrícolas e de cartórios de registro de imóveis atuam com as políticas de regularização fundiária na esfera local;

IV. Analisar a percepção dos agricultores acerca dos problemas de acesso à regularização fundiária em seus estabelecimentos e das principais políticas públicas fundiárias em curso no Território.

Tabela 1: Estabelecimentos agropecuários e relação de agricultores proprietários e não proprietários no Território Meio Oeste Contestado, em Santa Catarina e no Brasil.

	Total geral de EA*	%	Total proprietário	%	Não proprietários											
					Assentados sem titulação definitiva	%	Arrendatário	%	Parceiro	%	Ocupante	%	Produtor sem área	%	Total não proprietário****	%
Território do Meio Oeste	15.473		12.866		1.232		280		114		800		181		1.375	
Contestado																
Santa Catarina	193.663	8,0	170.908	7,5	2.651	46,5	7.085	4,0	2.151	5,3	6.746	11,9	4.122	4,4	20.104	6,8
Brasil	5.175.489	0,3	3.946.276	0,3	189.191	0,7	230.110	0,1	142.531	0,1	412.357	0,2	255.024	0,1	1.040.022	0,1

Fonte: Modificado de IBGE (2006)

* Estabelecimentos agropecuários

** Percentual em relação ao Território e Santa Catarina

***Percentual em relação ao Território e Brasil

****No total de não proprietários não foi incluído os agricultores "Assentados sem titulação definitiva", pois, neste caso, a demanda é por titulação das terras para áreas assentadas, enquanto que, para os demais casos, a prioridade é de políticas públicas de acesso à terra e de regularização fundiária.

Procedimentos metodológicos da pesquisa

Os procedimentos metodológicos da presente pesquisa foram organizados em três etapas. A primeira referiu-se à consulta documental que objetivou precisar e analisar as informações recolhidas através dos dados secundários disponibilizados pelo IBGE, por meio do levantamento de informações sobre a realidade fundiária dos locais delimitados. Também foram utilizadas outras fontes de informações concedidas pelas bibliotecas públicas dos municípios analisados, além da busca por informações sobre a condição socioeconômica e histórica dos atores sociais e sobre a formação histórica do Território Meio Oeste Contestado.

Vale ressaltar que, no ano de 2013, o pesquisador, juntamente com outros integrantes do Lemate/UFSC, realizou duas idas à campo. Em sua primeira inserção no campo que aconteceu no mês de abril, de maneira ainda exploratória, o objetivo foi de analisar o sistema de legalização da malha fundiária no meio rural nos municípios de Ipuacu, Abelardo Luz, Xanxerê, Passos Maia e Joaçaba, municípios estes que foram escolhidos em relação ao número de agricultores ocupantes, a presença de assentamentos da reforma agrária e de reservas indígenas e de organizações com ações de descentralização e que atuavam na legalização dos estabelecimentos. Nessa oportunidade, representantes das seguintes organizações foram entrevistados: Unidades Municipais de Cadastro (UMC) do INCRA, Cartórios de Registros de Imóveis, Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), Receita Federal e Sindicatos dos agricultores representados pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina (FETAESC¹⁰), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF¹¹) e Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Santa Catarina (FAESC) nos municípios selecionados.

¹⁰ Com a criação de sindicatos em diversos municípios de Santa Catarina, o movimento sindical fundou a Fetaesc no ano de 1968, sendo reconhecida pelo Ministério de Estado dos Negócios do Trabalho e Previdência Social como entidade representativa dos trabalhadores na agricultura em Santa Catarina no ano de 1969. É uma entidade sindical, sem fins lucrativos e que congrega 199 Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e 22 extensões de base, organizados em 17 associações microrregionais (FETAESC, 2015).

¹¹ A Fetraf nasceu de uma decisão que surgiu no I Encontro Nacional da Agricultura Familiar, em 2004, em Brasília. Essa Federação tem seus debates e proposições baseadas no sindicalismo da Central Única dos Trabalhadores (CUT) desde os anos 1980, e é um movimento dissidente da Confederação Nacional dos

O outro momento da pesquisa exploratória ocorreu em novembro no bojo de uma incursão correlacionada ao tema da pobreza rural na região do Oeste do Contestado realizada pelo Laboratório em conjunto com o professor Philippe Bonnal do CIRAD/França através do projeto CAPES/COFECUB¹². Essa etapa de campo durou aproximadamente uma semana, e incluiu entrevistas com representantes de organizações rurais nos municípios de Xanxerê, Passos Maia e Joaçaba, com destaque para a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), SDR, Secretaria Municipal de Administração, Fazenda e Planejamento de Passos Maia e a Associação de Municípios do Meio Oeste Contestado (AMMOC), além de quatro famílias de agricultores familiares e duas de assentados da reforma agrária em situação de pobreza rural.

A segunda etapa desta pesquisa caracterizou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas direcionadas à equipe técnica da Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca (SAR), do INCRA e do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), a fim de compreender as políticas fundiárias no estado de Santa Catarina, as funções das organizações e o alcance de tais ações no Território. Na SAR foram realizadas duas entrevistas junto a assessores jurídicos que trabalham com o tema da regularização fundiária no estado, sendo um deles vinculado ao Programa SC Rural, e outro à parceria estabelecida entre o INCRA/SAR. No INCRA, foram realizadas duas entrevistas com técnicos responsáveis pela área de regularização fundiária em Santa Catarina, enquanto que no MPSC, a entrevista contou com a participação da secretária da promotoria, que coordena os registros públicos no estado.

Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) na esfera federal. Hoje, a Federação está organizada em 18 estados, com mais de 600 sindicatos e associações sindicais, com aproximadamente 500 mil agricultores associados. Na região sul do Brasil, a reorganização do sindicalismo rural se consolidou com a fundação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF-Sul), em 2001, nos estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Essas Federações se organizam a partir da base com articulações de Sintrafs, associações, cooperativas, entre outros (FETRAF, 2015).

¹² O projeto CAPES/COFECUB intitulado "Território, Pobreza e Políticas Públicas: uma abordagem pela territorialização" está vinculado no Brasil ao Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da UFRRJ, ao Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas e o Programa de Economia da UFSC e na França pela Universidade de Montpellier 3 e *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement* (CIRAD).

A terceira etapa ocorreu entre os meses de maio e junho de 2014 e compreendeu a pesquisa junto aos agricultores familiares e aos representantes das organizações no meio rural sobre o tema da regularização fundiária no Território em análise. Para a coleta dos dados nessa fase foram utilizados os procedimentos metodológicos das entrevistas semiestruturadas e dos questionários fechados junto aos agricultores, e aplicação de entrevistas semiestruturadas aos representantes das organizações do meio rural, que se encontram dispostas no Apêndice 1 e 2 desta pesquisa. O estudo de caso realizado no Território também foi adotado e configura-se como uma estratégia de pesquisa indicada “quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (YIN, 2001, p. 19). Segundo Merriam (1988) *apud* Godoy (2006, p. 121) o estudo de caso deve estar centrado em uma situação ou evento particular, cuja importância vem do que ele revela sobre o fenômeno objeto da investigação. Assim, essa especificidade torna esse método especialmente adequado quando se quer focar em problemas práticos, decorrentes das intrincadas situações individuais e sociais presentes nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

As entrevistas foram gravadas e apresentaram duração variada de acordo com o interesse e tempo do entrevistado e da conclusão dos questionamentos. Concomitantemente às entrevistas, foi elaborado diariamente um registro de atividades em caderno e observações do pesquisador sobre a comunidade, os entrevistados e possíveis relações das informações levantadas entre organizações do meio rural e os agricultores familiares. Utilizou-se o *Software Express Scribe*, disponível pela *NCH Software*, para o auxílio nas transcrições das entrevistas e posterior interpretação das informações. Essa técnica permitiu o uso de fragmentos importantes das entrevistas na escrita de partes do texto da dissertação.

Ao todo, quarenta e oito entrevistas foram realizadas, dentre as quais vinte e uma com agricultores familiares, duas com representantes de outras organizações (clube de mulheres e ex-prefeito de Passos Maia) e vinte e cinco com membros de organizações do meio rural que tratam de questões fundiárias e/ou fornecem subsídios para a ação.

A escolha dos agricultores entrevistados ocorreu com a ajuda das organizações rurais do Território, possibilitando a identificação de agricultores ocupantes e passíveis de regularização fundiária. Os agricultores foram escolhidos de forma a representar o tema central da pesquisa, levando-se em consideração o gênero, idade, posição familiar e condição socioeconômica dos entrevistados.

Por meio de conversas com os agricultores, também foi possível a identificação de outros produtores com situações fundiárias semelhantes e que foram incluídos na pesquisa. Dessa forma, analisou-se as famílias de agricultores com problemas de regularização de seus estabelecimentos, agricultores beneficiados por ações de regularização, que possuíam problemas de heranças, posse e/ou problemas com divisas de terras.

As organizações rurais foram escolhidas com base em sua representatividade em questões fundiárias na região. Assim, foram levantadas informações das seguintes organizações: Cartórios de Registro de Imóveis, Epagri, Sindicatos dos Agricultores representados pela Fetaesc e Fetraf, Secretarias de Agricultura dos municípios pesquisados, Unidades Municipais de Cadastro do INCRA, SDR e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). O número e localização dos atores sociais e organizações entrevistadas nos diferentes municípios podem ser observados na Tabela 2.

Para a delimitação da pesquisa, buscou-se os municípios com maior incidência de agricultores com potencial de serem beneficiados com ações de regularização fundiária. Determinou-se, primordialmente, a escolha de municípios com número elevado de agricultores familiares da categoria de ocupantes de acordo com os dados disponibilizados pelo censo agropecuário de 2006.

Tabela 2: Apresentação dos atores sociais e dos representantes das organizações entrevistados nos diferentes municípios do Território MOC e em Florianópolis no ano de 2013 e 2014.

Categorias de Entrevistados/ Municípios	Ipuaçu	Abelardo Luz	Xanxerê	Faxinal dos Guedes	Passos Maia	Florianópolis	Total
Agricultores	10	4	-	4	3	-	21
Cartório de Registro de Imóveis	1*	1	-	-	1	-	3
Unidade Municipal de Cadastro	1	1	-	1	1	-	4
Secretaria de Agricultura dos Municípios	-	1	-	-	2	-	3
Secretaria de Desenvolvimento Regional	-	-	1	-	-	-	1
Sindicato de agricultores**	1	2	1	1	1	-	6
Centro de Referência de Assistência Social	1	-	-	-	1	-	2
Epagri	2	-	2	1	1	-	6
Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca	-	-	-	-	-	2	2
INCRA/SC	-	-	-	-	-	2	2
Ministério Público de SC	-	-	-	-	-	1	1
Outros***	1	-	-	-	1	-	2
Total	17	9	4	7	11	5	53

O símbolo (-) representa nulo, que não houve entrevistados.

*Cartório de Registro Civil Tabelionato.

** Sindicatos filiados à Fetaesc e Fetraf.

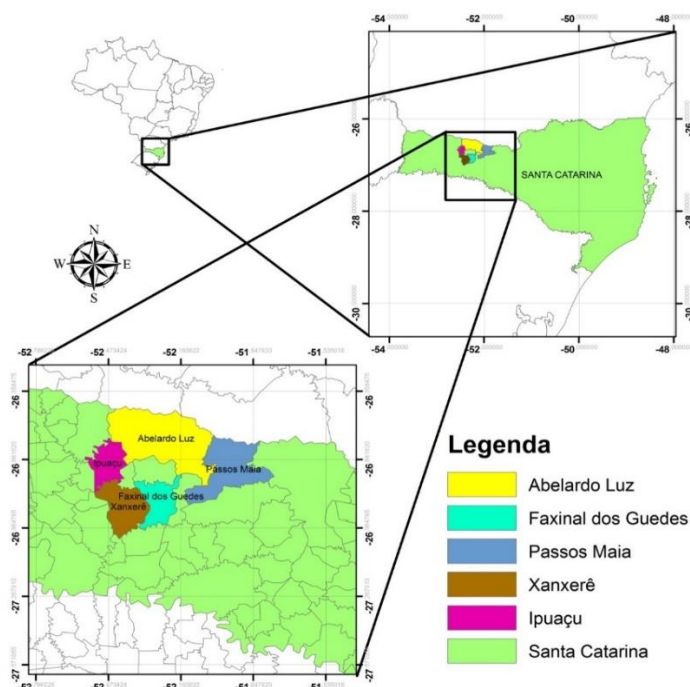
***Clube Mulheres e Ex-prefeito.

Fonte: Elaboração própria.

Além da maior incidência de agricultores não proprietários, buscou-se analisar os casos de municípios que tiveram maior incidência de ações de programas fundiários do estado, como, por exemplo, o atual

Programa SC Rural¹³ e iniciativas do INCRA em parceria com a SAR de regularização fundiária. Com isso, procurou-se ampliar o leque de possibilidades para identificar e caracterizar o perfil socioeconômico de agricultores familiares ocupantes passíveis de regularização fundiária, bem como daqueles que vem sendo contemplados ou que já se beneficiaram por essa política. Assim, os municípios escolhidos para a pesquisa foram Ipuacu, Passos Maia, Abelardo Luz, Xanxerê e Faxinal dos Guedes, apresentados na Figura 1.

Figura 1: Localização dos municípios de Ipuacu, Abelardo Luz, Xanxerê, Faxinal dos Guedes e Passos Maia, pertencentes ao Território Meio Oeste Contestado.



Fonte: Elaboração de Pereira (2015).

¹³ O Programa SC Rural é uma iniciativa do governo estadual e que consolida a proposta de política pública para o meio rural de Santa Catarina, através do aumento da competitividade das organizações familiares dos agricultores do estado (PROGRAMA SC RURAL, 2015). O Programa também atua com ações de regularização fundiária através do beneficiamento de três mil imóveis rurais até o ano de 2016 no estado.

Os municípios de Passos Maia e Ipuçu foram escolhidos pela alta representatividade de agricultores ocupantes segundo os dados do censo, nos quais há, respectivamente, 195 e 184 agricultores nessa categoria. Abelardo Luz foi um dos municípios contemplado por ações de usucapião¹⁴ via INCRA e SAR, que ocorreram no ano de 2001 na região. Em Xanxerê, mais precisamente, foram entrevistados apenas representantes das organizações no meio rural, pois o município é sede de uma SDR e de uma associação de municípios. As organizações contatadas nesse município tiveram dificuldades de indicar agricultores e comunidades com problemas fundiários, não se realizando, portanto, entrevistas junto a agricultores dessa municipalidade. Já o município de Faxinal dos Guedes foi incluído na pesquisa pela possibilidade de entrevistar agricultores beneficiados pelo Programa SC Rural. Esse município não estava previamente incluído na pesquisa, mas sua inserção foi sugerida por gestores públicos ligados a esse Programa, já que a ação configura uma forma de regularização fundiária adotada pelo governo estadual. Os municípios e suas respectivas comunidades pesquisadas estão apresentados, abaixo, na Tabela 3:

Tabela 3: Municípios e suas respectivas comunidades pesquisadas no Território Meio Oeste Contestado, SC.

Municípios/ Entrevistados	Comunidades rurais	Representantes das organizações rurais
Ipuçu	São João e Samburá	Sede
Abelardo Luz	Alegre do Marco	Sede
Xanxerê	Não pesquisado	Sede
Faxinal dos Guedes	Linha Sede Ribeiro	Sede
Passos Maia	Linha Tigre	Sede

Fonte: Elaboração própria.

Nessa terceira etapa foi realizada ainda a identificação das principais categorias de agricultores familiares que se defrontavam com os problemas fundiários. Através das informações obtidas nos

¹⁴ O Usucapião consiste em uma modalidade de reconhecimento do domínio pela posse ininterrupta e prolongada da propriedade e em decorrência do uso deste bem por um determinado tempo. Este instrumento de usucapião tem sido utilizado nos processos de regularização descritas no estado de Santa Catarina através dos Programas SC Rural e do INCRA/SAR.

questionários fechados foi possível traçar o perfil socioeconômico das famílias considerando-se a renda da família, idade, origem, nível de instrução, existência de documentação da terra, tempo de moradia e trabalho no estabelecimento, composição de mão de obra, benefícios recebidos via ação governamental, acesso a serviços públicos básicos, tipos de produção agrícola, venda da produção aos mercados, acesso a financiamentos, entre outros aspectos.

As entrevistas semiestruturadas possibilitaram o resgate histórico da vida dos agricultores, do processo de aquisição dos estabelecimentos agropecuários e das percepções dos atores referentes às organizações do Território. As questões referiram-se à estrutura fundiária, dinamismo socioeconômico dos beneficiários, objetivos de programas de regularização, presença de organizações com foco no fomento de ações de regularização, percepção dos agricultores familiares frente aos benefícios dessas ações, grau de organização comunitária, desafios da implantação de uma política pública fundiária no meio rural e acesso ou não aos programas governamentais de regularização.

Segundo Quivy e Campenhoudt (1988), o método de entrevistas semiestruturadas é adequado para a análise do sentido que os atores dão às suas práticas, bem como as suas interpretações a respeito de suas próprias experiências e de situações conflituosas.

Com intuito de aprofundar a compreensão das informações apresentadas nas entrevistas, e analisar-se a origem do problema fundiário, se utilizou o enfoque teórico-metodológico da micro-história, perspectiva que será abordada com maior profundidade no item a seguir.

Perspectiva teórico-metodológica da Micro-história

A micro-história parte de uma análise reduzida da situação pesquisada e permite a reconstrução do vivido impensável em outros tipos de historiografia. Essa perspectiva procura, entre outras funções, indagar as estruturas invisíveis dentro das quais os atores se encontram (GINZBURG, 1991), possibilitando a análise do todo a partir das partes e com as partes. Para Revel (1996), a micro-história possibilita ainda uma “modulação local da grande história” de forma particular, original e diferente da que nos foi apresentada pela história dita tradicional.

Segundo Cazella (2006), a micro-história originou-se de trabalhos de um grupo de historiadores italianos, entre 1970 e 1980 que estavam articulados em torno da revista *Quaderni Storici*, através da coleção *Microstorie*, organizados por Carlo Ginzburg e Giovanni Levi. Segundo Revel (1998), a micro-história surge como uma reação a um certo estado

da história social, da qual ela sugere reformular concepções, exigências e procedimentos.

Oliveira e Almeida (2009) analisam que sua formulação partiu de uma diversidade de questionamentos que estavam ocorrendo na época, dentre eles, aqueles inerentes aos perigos de exclusão do sujeito da história e da historicidade de suas ações. Temia-se também que as análises estruturais baseadas em grandes correntes cronológicas e na quantificação deixariam de incorporar a ação do sujeito como ator histórico na definição de fenômenos e processos, e assim deixar de compreender as estratégias individuais para a realidade mais estrutural. Assim, teve início um processo de repensar o papel do sujeito na história e reduzir a escala de observação. A micro-história foi formulada, portanto, como resposta a esses questionamentos.

Para Revel (2010), desde a década de 1980, as escalas de observação assumiram um espaço importante na história. A micro-história foi concebida como uma nova proposta, incômoda e, portanto, diferenciada da historiografia dominante até então, fundada especialmente por uma história serial e quantitativa no trato de fatores econômicos, sociais e culturais.

Um dos diferenciais que essa corrente teórico-metodológica proporciona é colocar o problema da variação de escala e dos efeitos cognitivos que lhe podem ser associadas. Em outras palavras, o que a micro-história busca abordar é que a convicção de uma escala de observação está diretamente associada ao conhecimento específico e que, portanto, pode ser posta a serviços de estratégias de conhecimento. Assim, com a modificação da escala de observação, a análise da realidade aparecerá de forma bem diferente (REVEL, 2010).

A escolha de uma ou outra escala de representação não equivale a representar em tamanhos diversos uma realidade constante, e sim a transformar o conteúdo da representação mediante a escolha do que é representável. A escala micro não goza, a este respeito, de nenhum privilégio particular. É o princípio da variação de escala que importa, e não a escolha de uma escala peculiar de observação (REVEL, 2010, p. 438).

Para Ginzburg (1991), as crescentes utilizações da micro-história estão ligadas às constantes dúvidas sobre os processos macro-históricos. Esse autor acrescenta que não há como dissociar a história da etnologia e que ambas cumprem um papel de repensar sobre as pessoas. Contudo,

conclui que a convergência entre a história e antropologia necessita superar inúmeros obstáculos visto que a complexidade das relações sociais reconstituídas pelo antropólogo contrasta com a unilateralidade com que trabalha o historiador. Nesse sentido, o autor propõe a definição da micro-história e da história em geral como ciência do vivido.

Segundo Oliveira e Almeida (2009), a micro-história possibilitou uma análise dinâmica da sociedade, propondo-se a uma reflexão em constante busca da totalidade, mesmo que essa seja compreendida através da ação individual e da percepção de sua trajetória. Assim, a micro-história permite a análise das diferenças, dos conflitos e das escolhas dos indivíduos.

Esse recurso teórico-metodológico utiliza-se da redução da escala de observação, com a articulação entre a micro e a macro história e possibilita contemplar temáticas relativas ao cotidiano de comunidades específicas, as situações limites e as biografias ligadas à reconstituição de microcontextos ou relacionadas a personagens que, muitas vezes, passariam despercebidos do olhar dos pesquisadores.

O que a micro-história pretende é uma redução na escala de observação do historiador com o intuito de se perceber aspectos que, de outro modo, passariam despercebidos. Quando um micro-historiador estuda uma pequena comunidade, ele não estuda propriamente a pequena comunidade, mas estuda através da pequena comunidade (BARROS, 2007, p. 169).

Para Revel (2010), a abordagem da micro-história possibilita a compreensão dos processos sociais e suas configurações. O autor acrescenta ainda que tal abordagem busca entender como os movimentos ou transformações coletivas são possíveis, contudo não no olhar pelo movimento em si e da capacidade de autorealização do grupo, mas da parte que cada ator toma nesse processo. Levi (1992) *apud* Oliveira e Almeida (2009) releva uma imagem particular da micro-história, que busca a reconstrução de momentos, de situações, de pessoas que, investigadas analiticamente, são referências dos fatos e da complexidade dos contextos sociais.

De acordo com Levi (1992, p.135) *apud* Burke (1992), essa perspectiva da micro-história centra seu trabalho numa descrição mais realista do comportamento do homem no mundo e toda ação desse homem está diante de uma realidade normativa. Isto é, suas ações são

resultados da negociação entre as limitações impostas por “sistemas normativos prescritivos e opressivos” e sua liberdade pessoal.

Para Levi (1996), a vontade de estudar o social associado às interrelações que se apresentam no interior de configurações em processos permanentes de adaptação é evidenciada nessa perspectiva. Segundo o autor, é através de mínimas diferenças nos comportamentos quotidianos que se constrói a complexidade social e as diferenciações locais com enraizamento de histórias dos atores sociais.

Vale ressaltar que os preceitos da micro-história apresentam um caráter mais empírico, uma desconfiança em relação às formulações gerais e à presença de uma abstração exacerbada sem demonstração prática e concreta de suas análises (LEVI, 1996). De acordo com esse autor, trata-se de reconstituir a pluralidade dos contextos, visando a compreensão do comportamento observado.

Thireau (1993) amplia a discussão e relata que o território é elemento da construção histórica e a análise da micro-história apresenta-se como um instrumento de indiscutível relevância para o estudo de dinâmicas territoriais de desenvolvimento. Segundo Revel (1996), o desafio reside no fato de valorizar a experiência mais elementar pertencente a grupos restritos, ou indivíduos, pois devido a clarificação e complexidade pode-se proporcionar diferentes contextualizações de um determinado assunto.

O uso de elementos da micro-história nesta pesquisa está fundamentado na construção documental a partir da historiografia, da imaginação histórica, da percepção do território e de seus atores sociais envolvidos. Este recurso é utilizado nessa investigação como instrumento de construção de dados, visto que a história do Território Meio Oeste Contestado e de seus atores sociais do passado transfiguram ações e condições sociais, econômicas, culturais e políticas dos atores pesquisados no presente. A utilização desse recurso metodológico é relevante visto as particularidades que ela proporciona no que se refere ao conhecimento, a partir da visão dos próprios entrevistados, de suas situações socioeconômicas e percepções quanto às políticas públicas usufruídas e aquelas que carecem de atenção na região. Essa abordagem ainda possibilita um aprofundamento sobre a forma de ocupação e estabelecimento pelos atores sociais nos espaços territoriais e facilita tanto a evidência de diferenciações locais dos atores nas comunidades quanto uma descrição mais realista dos municípios pesquisados.

Apesar de significativas contribuições dessa abordagem à pesquisa, a utilização desse referencial teórico-metodológico deve ser relativizada. Não se tem a pretensão de reivindicar que se trata de uma

pesquisa etnográfica e nem que se reconstituiu a essência da micro-história do território estudado. Dado o pouco tempo disponível para uma pesquisa de campo aprofundada no quadro de uma pesquisa de mestrado, o que se procurou fazer foi reconstituir, dentro do possível, a trajetória dos agricultores entrevistados em relação às suas condições fundiárias na região.

Estrutura da dissertação

Para além desta introdução, a dissertação está dividida em dois capítulos. O primeiro aborda a reconstrução histórica da formulação da política pública fundiária nos níveis federal, estadual, municipal e territorial. Para tanto, foram levantadas informações sobre o histórico da questão fundiária brasileira, em particular dos processos de concentração e grilagens de terras, da situação dos cadastros de terras e dos sistemas de registro de imóveis rurais. Foi abordado também o histórico da questão fundiária em Santa Catarina e realizado um levantamento de informações referentes a políticas públicas de regularização fundiária a nível nacional, através de programas do INCRA, da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL) e da SRA/MDA, e políticas públicas associadas ao Programa SC Rural e parceria SAR/INCRA, a nível estadual. A atuação do INCRA e do MPSC e seus aparatos legais no fomento de políticas de regularização também foram abordados nesse capítulo.

O segundo capítulo caracteriza-se pela identificação e análise do perfil socioeconômico de agricultores familiares com problemas de regularização de terras no Território Meio Oeste Contestado, realizado com auxílio da abordagem da micro-história. Para a elaboração deste capítulo, primeiramente, caracterizou-se o Território e os municípios estudados, com ênfase no levantamento de informações acerca da formação histórica da região e os desdobramentos referentes à Guerra do Contestado e do processo de colonização do Território por imigrantes de origem europeia.

Nesse capítulo, buscou-se abordar os aspectos sociais, econômicos e históricos dos agricultores familiares dos municípios e, também, apresentar uma análise dos estabelecimentos agropecuários e suas condições fundiárias. Discutiu-se a percepção dos agricultores quanto à regularização fundiária, as políticas públicas usufruídas pelos beneficiários e as ações das organizações no meio rural no que tange o fomento de ação de regulamentação dos estabelecimentos nas zonas rurais. Nessa etapa, a pesquisa incidiu sobre as organizações locais como

o Cartório de Registro de Imóveis, SDR, UMC, Epagri, CRAS, secretarias da agricultura e sindicatos dos agricultores. Caracterizou-se também o perfil socioeconômico dos agricultores familiares potenciais às políticas públicas fundiárias no Território e buscou-se elencar potencialidades e desafios, do ponto de vista dos agricultores e das organizações, à implementação de tais políticas no Território.

Por fim, elaborou-se as considerações finais que sintetizam os principais resultados da pesquisa e apresentam sugestões de propostas para políticas públicas fundiárias, bem como temas que carecem de aprofundamento com a continuidade de pesquisas no Território.

CAPÍTULO I

1. RECONSTRUÇÃO DO PROCESSO HISTÓRICO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Este capítulo traça um panorama da construção histórica das ações fundiárias e, sobretudo, da sua inclusão na agenda política nos diferentes níveis governamentais. Esta etapa abrangeu questões relacionadas à concentração fundiária, grilagem de terras no país, situação cadastral e sistema de registro público de imóveis rurais. Buscou-se, concisamente, apresentar exemplos de ação de regularização em curso no Brasil e seus mecanismos de atuação. No estado, mostrou-se a forma de ação do Programa SC Rural e do INCRA por meio do uso de mecanismos de usucapião, bem como a atuação do MPSC frente às ações de regularização fundiária. Essas informações buscam subsidiar o entendimento do contexto fundiário do Território e dos agricultores familiares carentes de ações de regularização fundiária e das principais organizações rurais locais implicadas a essa temática.

1.1 HISTÓRICO DA QUESTÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

Para entendermos a conjuntura atual da questão fundiária, devemos nos remeter ao histórico do direito da propriedade no Brasil. Segundo o MDA (2007) e Botelho Filho *et al.* (2007), o direito da propriedade no país advém do direito português. Quando colônia de Portugal, institui-se aqui no país o sistema de sesmarias. Esse sistema consistia, basicamente, em uma concessão do domínio condicionada ao uso produtivo da terra que, no caso brasileiro, visava à ocupação da nova terra (SAULE JUNIOR, 2006). Como é sabido, a apropriação das terras das sesmarias privilegiou o latifúndio. No entanto, muitas terras devolutas¹⁵ públicas de difícil acesso e de pior qualidade, bem como

¹⁵ Entende-se por terras devolutas “todas aquelas que, pertencendo ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo poder público, nem destinadas a fins administrativos específicos” (MEIRELLES, 1993, p.455). São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos domínios. Para Marés (2003), refere-se a um conceito jurídico e não físico ou social, de modo que não significa terra desocupada, mas terra sem direito de propriedade definido. Para o autor, a mera ocupação não gera domínio jurídico,

sesmarias abandonadas ou não totalmente exploradas ficaram susceptíveis ao processo de ocupação por posseiros¹⁶. Segundo Motta (2008), o termo posseiro foi construído historicamente pela junção de dois fundamentos: o primeiro referente ao ato de tomar posse e o segundo a terras devolutas. Essa menção está associada ao fato da ação dos posseiros estar relacionada ao desbravamento de terras, diferentemente do *sesmeiro*, termo utilizado para designar um possuidor de título de propriedade, no caso a sesmaria. O sistema de sesmarias foi suspenso por D. Pedro I no ano de 1822, com a independência do país.

A legislação portuguesa previa prazos para a confirmação das sesmarias que, se não fossem cumpridos, implicariam na anulação do título inicial e reabsorção das terras ao poder real. Grande parte dos possuidores de terras do Brasil durante o período colonial apenas possuíam os documentos iniciais das sesmarias. As dificuldades de titulação, os conflitos de limites e divisas e a desobediência a legislação levaram à suspensão deste regime jurídico de distribuição de terras. O Estado não tinha condições de definir, com clareza, a localização de terras públicas, que poderiam ainda ser distribuídas. E as terras possuídas tinham uma titulação precária, ou eram já posses, sem qualquer titulação (MACHADO, 2011, p.4).

Somente em 1850 houve a edição da primeira legislação de terras do Brasil, a lei 601, a qual deu origem à Lei das Terras de 1850, constituindo-se em um marco histórico para a questão fundiária do país. Segundo Martins (1999), a Lei de Terras longe de ter por objetivo a liberalização do acesso à terra, teve justamente como foco um objetivo

que exige o título do Estado ou o reconhecimento pelo Estado de um título anterior, ou ainda, o uso público.

¹⁶ Para Motta (2008), o termo é existente apenas na língua portuguesa, de forma mais usual no português falado do Brasil. A autora defende que a concepção do termo, apesar de parecer simples, é encoberta por históricos de conflitos no Brasil, o que reflete no caráter dinâmico e trágico do processo. Motta (2008) relata que o termo na atualidade tem novas significâncias e singularidades, e faz referência não somente aos agentes de ocupação de terras devolutas, mas a uma gama expressiva de agentes sociais que ocupam terras, muitas delas apropriadas por proprietários que não cumprem a função social. Nesse sentido, o termo traz consigo a questão de posse, do cultivo, e da ocupação efetiva em relação à legitimidade da ocupação.

inverso, o de instituir bloqueios ao acesso à propriedade pelos trabalhadores, fazendo com que esses se tornassem força de trabalho das grandes fazendas. Essa lei ainda tinha como objetivos proibir as aquisições de terras através de outro meio que não a compra, elevar os preços das terras e dificultar sua aquisição, com o propósito de destinar as vendas de terras aos “colonos” imigrantes (GUIMARÃES, 1968).

Segundo D’Angelis (1995), essa lei buscou atender as novas exigências postas naquele momento: submissão às pressões dos governos europeus, objetivando a titulação de terras aos imigrantes e a incorporação de terras agricultáveis ao mercado de compra e venda. Para esse autor, a forma de ação gerada pela lei favoreceu o empreendimento colonizador e instaurou a especulação imobiliária no país, indo na contramão da ocupação de terras até então vigente, representadas pelas sesmarias, posse direta e ocupação indígena.

A Lei de Terras brasileira foi estabelecida num contexto mais geral da economia mundial em que foram elaboradas leis que colocavam restrições do acesso à terra em todo o mundo colonial. Esta lei tinha como base duas ordens de fatores que se relacionavam: a transição do trabalho escravo para o trabalho livre e a proibição da posse das terras estatais (chamadas de devolutas), a não ser por meio da venda do imóvel pelo Estado, constituindo, assim, a propriedade privada. Ao criar condições para que a terra fosse acessível apenas àqueles com recursos financeiros, iniciava-se a proletarianização dos imigrantes e ex-escravos. Os esforços para promover a colonização somente seriam válidos a partir de uma legislação que criasse barreiras para que o imigrante se tornasse proprietário e produzisse para sua subsistência (REYDON *et al.*, 2006, p.54-55).

Para Motta (2008), quando da promulgação da Lei de Terras, não se constituiu nenhuma legislação agrária que regulasse a ocupação de terras. Assim, o desbravamento e a ocupação ocorreram sem um instrumento jurídico de regularização da ocupação. A autora ainda afirma que as tentativas de regularizar as posses de pequenos posseiros foram fracassadas, devido, entre outros fatores, a cumplicidade dos órgãos de justiça e a ação direta de violência contra os cultivadores mais humildes.

Para Saule Junior (2006), a Lei de Terras mudou integralmente o sistema de apropriação de terras. Com esse instrumento legislativo, que

dispunha sobre as terras devolutas e as possuídas por títulos de sesmarias, o direito de terra não mais era condicionado à efetiva ocupação e aproveitamento da terra, além de reconhecer a legitimação das sesmarias com os respectivos títulos e as ocupações e posses devidamente comprovadas. As terras sem comprovação de legitimidade de domínio e posse foram consideradas devolutas e, portanto, pertencentes ao patrimônio público (SAULE JUNIOR, 2006).

A partir desse momento, a concessão de domínio e de transferência passou a ser vinculada ao título de compra e venda, excluindo a posse e exploração como instrumentos legais de aquisição de terras. Segundo Graziano da Silva (1980), o governo destinaria os rendimentos obtidos da compra e venda dessas transações para financiar a vinda de colonos da Europa. O acesso à terra por meio da compra e venda ficou restrito àqueles que detinham o poder de compra, criando a base para a organização de um mercado de trabalho livre para substituir o sistema escravista até então vigente. Para Reydon (2007), a Lei de Terras de 1850 não conseguiu cumprir com seus objetivos de ordenação e apropriação territorial no Brasil, que visava acabar com a posse, realizar um cadastramento das terras e atribuir à terra uma garantia confiável.

Segundo Machado (2011), houve uma grande resistência na aplicação da Lei de Terras, e certa inércia dos grandes proprietários-posseiros que não legitimavam suas terras.

Ao inviabilizarem a demarcação de suas terras, firmando definitivamente seus direitos de propriedade, ficavam possibilitados de “legalmente” manter reservas de terras devolutas ou de outrem para apropriação futura, aumentando, dessa forma, o perímetro de suas propriedades. Em outras palavras, como os fazendeiros não registravam as demarcações de suas propriedades e tinham condições jurídicas de adquirir as posses de outrem e/ou privatizar as terras devolutas, legalizavam essas terras, com o registro em cartório, como se fossem de sua propriedade (REYDON *et al.*, 2006, p.56).

Assim, de fato, não existia um regime de terras livres no país, mesmo com a concepção da sugerida Lei. Com o decreto 1.318 de 1854, a regularização de posses produtivas passou a ser realizada junto aos

vigários das paróquias¹⁷, sendo esses registros obrigatórios para todas as terras, independentes da natureza de sua ocupação: propriedades, sesmarias (confirmadas ou não), posses, terras de mineração, terras comunais (BOTELHO FILHO *et al.*, 2007). Segundo Renk (2006), esse decreto instruía o registro das terras ocupadas ou obtidas por concessão. A autora afirma que as informações contidas nas declarações para o registro permitiam o agrupamento das formas de apropriação nas seguintes categorias: posse, compra, ou cultura produtiva, na qual era possível a conjugação de uma ou mais dessas categorias. Renk (2006) salienta que era comum os ocupantes registrarem mais de uma terra como efetivamente ocupada. D'Angelis (1995) afirma que tal decreto favorecia primordialmente os setores dominantes da sociedade, ou seja, aqueles que detinham acesso à informação e ao poder, pois esses titulavam enormes quantias de terras com o objetivo de revenda dessas áreas para empresas colonizadoras e/ou diretos aos colonos a fim de obter lucro.

Para Reydon (2007), os registros paroquiais foram utilizados por muito tempo após a promulgação da Lei das Terras. Em 1864, houve a obrigatoriedade da regularização das terras no Brasil, impondo-se a necessidade de registrar as posses e as propriedades nos cartórios, dando ares de legalidade ao imóvel rural.

Com a Constituição da República em 1891, iniciou-se a descentralização do controle sobre o uso e a posse de terra, que passou a responsabilidade de execução da lei para os governos estaduais recém constituídos (LINHARES; SILVA, 1999). Segundo Gomes *et al.* (2014), a constituição manteve o princípio soberano do poder de titulação de terras pela compra, mas admitiu, de forma excepcional, a figura do recurso do usucapião por parte de posseiros. À união caberiam as áreas de fronteira e outras áreas específicas (BOTELHO FILHO *et al.*, 2007). As modalidades de usucapião podem ser verificadas no Box 2.

¹⁷ Esse Registro Paroquial era “escrito pelo próprio punho e em duas vias, que deveria ser entregue ao padre da paróquia. No entanto, esse registro não definia a forma da descrição das glebas. As descrições não se baseavam em qualquer tipo de levantamento topográfico, pois nem mesmo as paróquias tinham mapas cartográficos de suas circunscrições territoriais, sendo impossível localizar a área de terras declarada em um mapa cartográfico. Assim, as descrições dos domínios da propriedade baseavam-se em marcos instáveis, como nome de vizinhos e acidentes geográficos” (REYDON *et al.*, 2006, p.56).

BOX 2: As modalidades de usucapião

O usucapião consiste numa modalidade de aquisição do domínio da propriedade pelo exercício da posse, de forma ininterrupta e prolongada. A lei estabelece requisitos rígidos para que a pessoa possa adquirir o título de propriedade por intermédio do usucapião, por se tratar de um modo de aquisição do domínio no qual não há a transmissão da propriedade de um anterior para um novo proprietário (SARMENTO, 2013, p. 52). Dentre esses requisitos salienta-se: a) a posse é indispensável para que configure a ação e deve ser mansa, pacífica e sem oposição; b) o espaço temporal varia de acordo com cada modalidade de usucapião; c) São passíveis de usucapião apenas coisas que possam ser apropriadas e inseridas no mercado.

As modalidades de usucapião consistem em: 1) usucapião extraordinária e usucapião extraordinária com prazo reduzido; 2) usucapião ordinária e usucapião ordinária com prazo reduzido; 3) usucapião especial urbana; 4) usucapião especial rural; 5) usucapião coletiva; 6) usucapião em defesa na ação reivindicatória; 7) usucapião indígena e 8) usucapião especial urbana por abandono de lar. Para essa pesquisa serão discutidas as ações 1, 2 e 4.

A modalidade de usucapião extraordinária e usucapião extraordinária com prazo reduzido está regulada no art. 1238 do Código Civil. Consiste na mais comum e está relacionada a aquisição de domínio pela modalidade de usucapião independente de título e de boa fé, e a posse deve ser contínua e sem oposição. Em relação ao decurso do tempo, este é de quinze anos para a modalidade de usucapião ordinária e dez anos para a de usucapião ordinária reduzido, sendo que nesta última o possuidor do imóvel deve estabelecer sua moradia habitual ou realizar obras ou serviços de caráter produtivo.

O usucapião ordinário está regulado pelo art. 1242 do Código Civil e a posse ocorre por dez anos de forma contínua e ininterrupta, sem contestação, contudo com a necessidade de justo título e boa fé. O usucapião ordinário com prazo reduzido é referente ao prazo de cinco anos, de forma contínua e sem contestação. Para este último caso, o imóvel deve ter sido adquirido pelo possuidor em caráter oneroso e quando o registro no cartório for cancelado por falhas na escritura. Assim “para essa modalidade de usucapião, os requisitos são a aquisição a título oneroso, com base no registro, posteriormente cancelado, somado à moradia ou investimentos de interesse social e econômico” (SARMENTO, 2013, p. 54).

O usucapião especial rural é regido pelo art. 191 da Constituição Federal e dispõe que o possuidor detenha a posse durante cinco anos, de forma contínua e ininterrupta e sem contestação, independente de justo título e boa fé. Para esse recurso a área em posse não pode ser superior a cinquenta hectares, o possuidor não pode possuir nenhum outro imóvel rural ou urbano e a área deve ser produtiva pelo trabalho do possuidor ou da família, tendo nela a moradia. Ainda segundo o art. 1.239 do novo Código Civil, a terra em questão deve cumprir sua finalidade social. Entende-se nesse sentido como

função social da terra o elemento econômico, no qual está relacionado ao aproveitamento racional e adequado da terra, o elemento ambiental que diz respeito à utilização adequada dos recursos naturais, bem como sua preservação ambiental e por último o elemento trabalhista, que regulamenta as normas do trabalho e bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores sobre a terra.

Para Guedes e Reydon (2012), o processo de descentralização político administrativa favoreceu a prática de regularização fundiária, pois os estados ganharam as terras devolutas e, assim, puderam dispor delas livremente. Muito dos poderes da determinação do uso e posse da terra foram pouco usados pelos legisladores estaduais e esse fato variou de estado para estado (FERNANDES *et al.*, 2012). Para Martins (1986), com a concessão das terras devolutas aos estados, houve uma priorização das oligarquias regionais e iniciou-se as transferências de grandes propriedades fundiárias para grandes fazendeiros e empresas de colonização interessadas na especulação imobiliária.

Com a possibilidade dos estados federados demarcarem suas terras devolutas e com a concessão de títulos, criou-se uma ambiguidade de concessões de títulos e barreiras para a regulação do mercado de terras no país (GUEDES; REYDON, 2012). Para Machado (2011), apesar da política estadual ter como objetivo a regularização definitiva de antigas posses e a venda de terras públicas para o estímulo do setor agropecuário, os governos estaduais herdaram consigo as contradições e ambiguidades da política imperial de terras, que acabaram por modificar os objetivos da legislação de terras em vigor.

O fato da legislação imperial de terras ter sido frequentemente desrespeitada pela elite proprietária não anula, na prática, a política oficial de privilegiar os grandes proprietários e, ao mesmo tempo, tomar a iniciativa de promover, tanto pela legitimação de posses médias e pequenas de sítiantes nacionais como, através da imigração, a formação de uma camada social de pequenos proprietários nas províncias meridionais (MACHADO, 2011, p.7).

Assim, com dificuldades nos mecanismos de registro e controle de terras e falta de sistematização das informações, instaurou-se a proliferação de registros ilegais, duplicados, sobreposições de áreas e grilagens. Para Machado (2011), a política de terra não conseguiu alcançar seus objetivos, o que está atrelado, inclusive, a apropriação de

terras por muitos proprietários com o título de sesmarias não demarcadas e grandes posseiros que se aproveitaram do momento para a expansão de suas áreas. Isso fez com que muitos desses atores utilizassem da Lei e do Regulamento de 1854 para expandir suas propriedades sobre terras públicas e de pequenos posseiros, transformando esses últimos involuntariamente em agregados, que serviam aos grandes proprietários que tinham a intenção de ampliar suas posses.

Com a institucionalização do Registro de Imóveis, em 1900, deu-se o primeiro passo para o sistema de registro de imóveis em cartórios, vigente até os dias atuais. Assim, todos deveriam demarcar e registrar seus imóveis, mesmo com a ausência de fiscalização e de um cadastro público de terras. Caberia aos estados federados demarcar e registrar suas terras devolutas. Contudo, por dificuldade na realização desse processo por parte dos estados, abriram-se possibilidades de fraudes nos registros nos cartórios públicos (REYDON, 2007).

Em 1916, com a promulgação do Código Civil, aprofundou-se a incapacidade do Estado na regulação efetiva dos mercados de terra. O Código reafirmou o cartório como instituição de registro e, em um segundo momento, possibilitou o usucapião das terras públicas (GUEDES; REYDON, 2012). Segundo Reydon (2007), com o Código Civil, ao definir-se que o registro de imóveis em cartórios era necessário para comprovar a titularidade, se constituiu o grande marco da institucionalidade do acesso à terra no Brasil. Para Holston (1993), essa “aberração” jurídica é explicada da seguinte maneira:

[...] todas as transações relacionadas com a propriedade devem ser registradas a fim de serem obtidos os direitos legais relevantes. Atualmente esses registros são regulados pela Lei dos Registros Públicos (6015/1973) a qual define as formalidades que constituem o sistema brasileiro de cartórios – sistema privado, labiríntico e corrupto. Seu enorme poder burocrático vem do Código Civil (art. 533), o qual afirma que as transações envolvendo bens imóveis não transferem o direito de propriedade, ou os direitos sobre ela, a não ser a partir da data na qual são registrados nos livros dos cartórios; ou seja, como diz o ditado, ‘quem não registra, não possui’ (HOLSTON, 1993, p. 71).

O Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, definiu a reforma agrária como sendo um conjunto de medidas que visavam promover a melhor distribuição da terra mediante modificação

no regime de uso e posse, com o objetivo de atender a justiça social e melhorar a produtividade da terra (FERNANDES *et al.*, 2012). Segundo Fernandes *et al.* (2012), o documento foi criado com o objetivo de eliminar o latifúndio e promover a agricultura familiar por meio da redistribuição de terras, visando a constituição de uma classe média rural. As oligarquias rurais, que tinham o uso do Estatuto por parte dos pequenos agricultores, articularam-se para mudar a linguagem e objetivos do documento. Isso fez com que o apoio do Estado ficasse restrito à modernização da agricultura de larga-escala, consolidando dessa forma a agroindústria nacional (FERNANDES *et al.*, 2012).

A história da legislação agrária sobre os direitos de propriedade da terra no Brasil tem se desenvolvido conforme duas tendências. De um lado, o Estado, legislando e procurando exercer (com mais ou menos veemência) seu poder no sentido de definir e restringir os direitos de propriedade no Brasil e, de outro, os interesses da grande propriedade fundiária, resistindo a qualquer forma de restrição ao direito de propriedade da terra, seja opondo-se à legislação fundiária, seja sabotando sua efetiva aplicação. Nesse confronto, reproduzido ao longo de nossa história fundiária, os interesses privados levaram a melhor e tornaram efetivamente plenos para si os direitos de propriedade privada não respeitando os seus usos sociais e/ou ambientais (REYDON, 2007, p. 236).

Para Martins (1986), o Estatuto da Terra abriu um caminho para que o governo federal enquadrasse e administrasse institucionalmente as reivindicações e as revoltas, frutos da inquietação camponesa. Para o autor, o Estatuto permitiu, portanto, a possibilidade de uma reforma agrária localizada e restrita às áreas de tensão social grave, ao mesmo tempo em que descartava uma possibilidade de reforma agrária no âmbito nacional. Visando efetuar uma reforma na posse da terra e na promoção do desenvolvimento agrícola criou-se o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), que mais tarde, nos anos 1970, dariam origem ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária¹⁸.

¹⁸ Vale reforçar que o INCRA é uma autarquia federal ligada ao MDA, responsável pela implementação de ações voltadas à reforma agrária e regularização fundiária de assentamentos rurais e propriedades rurais. É o órgão

No ano de 1972 com o INCRA, cria-se o Cadastro Rural, o qual tinha como incumbência o recebimento de informações declaratórias da parte dos agricultores sobre a situação dos imóveis rurais. Assim, houve a instituição do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) através da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que determina as formas de uso e posse de terras. Dessa forma, todo imóvel rural deve ter matrícula junto ao INCRA, que gera a emissão do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR). Esse certificado atesta a existência do imóvel rural (GUEDES; REYDON, 2012), enquanto que o registro de imóveis, feito no cartório, comprova o direito de propriedade sobre os imóveis declarados.

No ano de 1978, começou a se manifestar uma preocupação com a localização geográfica dos estabelecimentos agropecuários cadastrados, utilizando-se as cartas geográficas do IBGE, por meio do registro de coordenadas geográficas do imóvel no formulário de coleta, para a obtenção de informações relativas aos aspectos físicos do terreno, como hidrografia, relevo, vegetação, e outros aspectos, como, por exemplo, edificações, rodovias, obras públicas, acidentes geográficos e pontos de controle geodésicos (IBGE, 2014).

Em 1988, no quadro do processo de redemocratização no Brasil, teve-se a promulgação da nova Constituição e com isso iniciou-se o debate acerca das terras devolutas para a reserva de colonização e aldeamento de indígenas, a impossibilidade de adquirir imóveis públicos através do usucapião e de tornar a reforma agrária um dever do Estado. Em 1992, buscou-se uma revisão geral do cadastro de terras no qual o INCRA passou a solicitar a entrega de plantas de imóveis, possibilitando, assim, a confecção de mapas temáticos do uso da terra. Porém, foi somente em 2001, com a lei nº 10.267, que o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) tornou-se obrigação legal.

O CNIR trata-se de um cadastro fundiário que expressa a situação da propriedade da terra no Brasil, de forma a subsidiar as políticas de

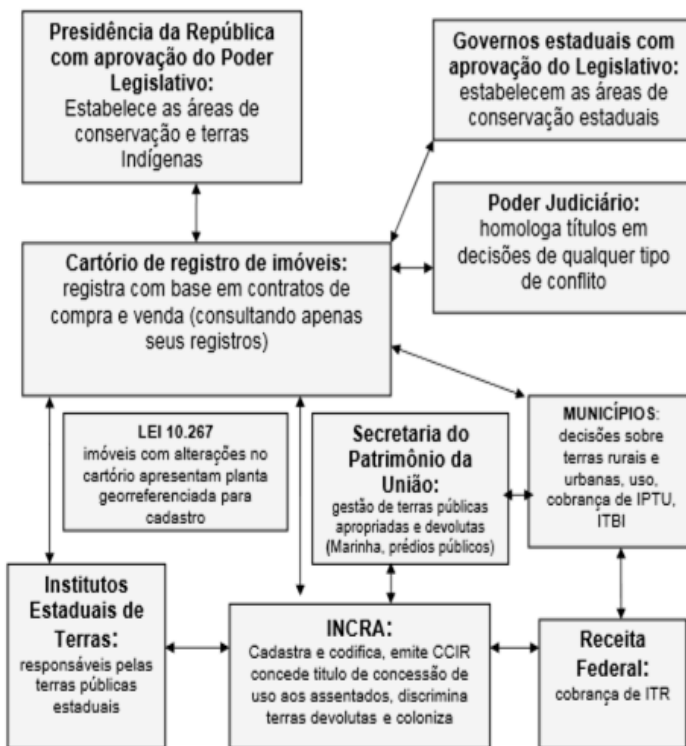
responsável pela discriminação e arrecadação de terras devolutas (identificação das áreas da União na zona rural), regularização fundiária em áreas rurais, medição e demarcação de terras rurais, licitação, desapropriação por interesse social e aquisição e titulação destas terras (SAULE JUNIOR, 2006). Segundo Alves e Marra (2010), a regularização fundiária não era o principal foco do INCRA, que foi marcado por uma série de reformas na sua estrutura funcional e nas suas prioridades de atuação.

reforma agrária e a cobrança do Imposto Territorial Rural¹⁹. Contudo, o cadastro ainda não foi definitivamente implantado devido a fatores como falta de recursos financeiros e humanos, inconsistências nas matrículas, dificuldades de coordenação política, de planejamento e gestão, além da falta de consenso entre as diferentes instituições que integram o CNIR (ESTEVES, 2011).

Atualmente, a legalização de terras rurais no Brasil depende de dois órgãos: o cartório de registro de imóveis que faz o registro do imóvel e o INCRA, que é responsável pelo cadastro de imóveis rurais, averiguando as suas características físicas. Segunda Arruda (1999), a falta de uma articulação institucional entre o INCRA e os cartórios gera uma fragilidade dos direitos de propriedade de terra e contribui com a persistência de conflitos fundiários no Brasil. Outras organizações também estão inseridas no atual no sistema administrativo fundiário do país, o que torna o processo fundiário ainda mais complexo. As organizações envolvidas com a legalização de terras rurais no Brasil e suas inter-relações podem ser observadas na Figura 2.

¹⁹ A Lei nº 9.393 de 1996 dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e sobre pagamento da dívida representada por títulos da dívida agrária. Hoje o ITR está vinculado ao Ministério da Fazenda.

Figura 2: Situação atual da administração fundiária no Brasil.



Fonte: Reydon (2011).

A seguir será apresentado o histórico de concentração fundiária no Brasil e suas implicações para as populações rurais.

1.2 CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA

Segundo Fernandes *et al.* (2012), o Brasil tem uma longa história de políticas fundiárias e de manutenção da estrutura fundiária com altos índices de concentração de terra. Para os autores, essa história vem se configurando com o passar dos anos, no século XVI com as capitanias hereditárias e as sesmarias, no século XIX com a Lei de Terras de 1850 e no século XX com a Constituição de 1946, o Estatuto da Terra de 1964 e a Constituição de 1988. Em cada uma dessas épocas foram criadas diversas formas de intervenções governamentais para tratar dos

problemas da concentração fundiária e das formas de uso da terra, contudo, sem nunca os solucionar.

Hoffman (2007) relata que o país chegou ao século XX com uma estrutura fundiária altamente concentrada, visto os antecedentes de apropriação de terras e as insuficiências de políticas públicas operacionalizadas ao longo da história. Essa alta concentração é caracterizada pela coexistência de latifúndios e minifúndios²⁰ no território nacional. Nas palavras do autor, há exceções regionais quanto às correlações existentes entre os processos de colonização instaurados.

As exceções mais destacadas são as áreas onde houve um processo de colonização baseado em propriedades familiares, com imigrantes europeus. Esse sistema de colonização teve relativo sucesso e importância apenas em algumas regiões do Espírito Santo, do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul (HOFFMAN, 2007, p. 188).

Cardim *et al.* (2000) corroboram com Hoffman (2007) e discutem sobre essa estrutura fundiária extremamente concentrada do país. Esses autores afirmam que apesar dessa concentração, existem especificidades geográficas nas regiões analisadas, tanto no uso, quanto na posse da terra. Outro fator que levou a essa alta concentração é a ausência de informações públicas e de um cadastro consistente que impedem que o Estado brasileiro se aproprie de terras devolutas existentes em todo o território nacional, resultando na ilegalidade e instabilidade jurídica dos imóveis.

Fernandes *et al.* (2012) também relatam que o Brasil, apesar de ter uma grande extensão e potencial agropecuário, mantém altas desigualdades no seu território. Para os autores, essas desigualdades contribuem na manutenção de uma das estruturas fundiárias mais concentradas do mundo, representada pelo índice de Gini²¹ de 0,854. Concentração resultante de uma estrutura na qual a maioria das terras está sob comando de grandes corporações nacionais e internacionais. Para Reydon (2014), o índice de Gini da propriedade ainda continua em nível

²⁰ Minifúndios são unidades agropecuárias com áreas inferiores a um módulo fiscal, as quais são unidades de produção agropecuária que, dificilmente, garantem o sustento pleno de uma família (IPEA, 2011).

²¹ O índice de Gini é uma forma de se medir o grau de concentração de renda ou riqueza em uma determinada sociedade. Esse índice varia de “zero” a “um” e quanto mais próximo estiver de “um”, maior será a concentração (IBGE, 2006).

elevado e sem apresentação de queda, como pode ser observado na Tabela 4:

Tabela 4: Estrutura fundiária dos estabelecimentos agropecuários do Brasil (1975 - 2006).

Item	1975	1985	1995/1996	2006
Número de estabelecimentos (milhões)	5,0	5,7	4,8	5,1
Área total (milhões de hectares)	323,9	369,6	353,6	294
Área média (ha)	64,9	71,7	72,8	67,1
Índice de Gini	0,855	0,859	0,857	0,856
Área dos 50% menores (%)	2,5	2,4	2,3	2,3
Área dos 5% maiores (%)	68,7	69,7	68,8	69,3

Fonte: Adaptado de IBGE (2006) e Reydon (2014).

Reydon (2014) afirma que a elevada concentração de terra no país, além de ser a principal razão da grande desigualdade social e econômica da população rural, tem incidência significativa sobre a pobreza rural, visto a exclusão social dos mais pobres do acesso à terra. Com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006 do IBGE, que demonstram a persistência de alta desigualdade na distribuição e posse da terra no Brasil, Hoffman e Ney (2010) afirmam que há ainda uma alta proporção de área agrícola ocupada por estabelecimentos com áreas iguais ou superiores a 100 hectares.

De acordo com o IBGE (2006), 9,6% dos estabelecimentos agrícolas do país ocupam uma área total de 76,8%, enquanto que estabelecimentos com área inferior a 10 hectares representam mais do que 50% dos estabelecimentos e ocupam apenas 2,4% da área total do Brasil. Segundo Hoffman e Ney (2010), os dados mostram a grande desigualdade fundiária do país, o que representa uma das marcas da evolução histórica da economia rural brasileira, presente desde a época colonial até os dias de hoje. Essa desigualdade fundiária elevada é caracterizada pelo fato de haver uma grande proporção da área total ocupada por uma pequena quantidade de estabelecimentos (HOFFMAN, 2007).

Alguns dados demonstram o problema da má distribuição de terras no Brasil e, portanto, da alta concentração fundiária. Do universo de 4.367.902 agricultores familiares registrados no último censo agropecuário, 1.040.022 (24%) não são proprietários, ou seja, quase um quarto da agricultura familiar brasileira se enquadra nas categorias de arrendatários, parceiros, posseiros e produtores sem área. Além disso,

1.840.734 agricultores sobrevivem em estabelecimentos com área média inferior a cinco hectares (CAZELLA; SOTO, 2011). Segundo o IBGE (2006), as categorias de não proprietários representam mais de 20% da totalidade (familiares e não familiares) dos estabelecimentos rurais no Brasil.

Para Cazella e Soto (2011), a questão da concentração fundiária ainda apresenta outros agravantes. Os autores relatam que há um expressivo contingente de agricultores familiares que vivem em pequenas áreas nas condições de não proprietários e que encontram dificuldades para acessar diversos serviços públicos essenciais, bem como políticas de desenvolvimento rural. Dessa forma, esses agricultores se utilizam de contratos precários de arrendamento e parceria de pequenas áreas para o período de uma safra, com uma busca constante por novas áreas para o estabelecimento de suas produções, o que acaba por gerar insegurança na continuidade de suas atividades agropecuárias.

Segundo Pacheco e Pacheco (2010), a reforma da estrutura fundiária sempre foi adiada pelos governantes, e a herança de concentração de terra e de renda ainda está intocada no país como um todo. Para esses autores, a concentração de terras não é um fenômeno novo e remonta a raízes históricas tanto da ocupação, quanto da colonização do território que, por vezes, se basearam no artifício da grilagem de terras. Os autores afirmam que as legislações referentes às questões de acesso e de permanência na terra mostram-se, na maioria das vezes, ineficientes. Contudo, reconhecem que a legislação brasileira, no que concerne à regularização fundiária, tem feito progressos, mas que permanecem barrados por determinados fatores, o que dificulta o êxito dessas iniciativas.

A complexidade da gestão fundiária no Brasil pode ser explicada, em grande parte, pelos inúmeros procedimentos formais constituídos com o intuito de evitar possíveis fraudes ou pelo zelo desproporcional pela proteção dos direitos de propriedade, em detrimento de outros direitos que são fundamentais para a sobrevivência de vários segmentos da sociedade brasileira, o que dificulta toda e qualquer releitura mais social do exercício desses direitos (PACHECO e PACHECO, 2010, p. 263).

Holston (1993) *apud* Pacheco e Pacheco (2010) expõe que a formalidade excessiva do direito brasileiro aliado ao sistema privado de registro de imóveis, que é complexo e frequentemente corrompido,

contribui com a apropriação desigual de terras, por vezes, beneficiando a concentração fundiária.

Buarque *et al.* (2012) revelam que outro aspecto da questão fundiária é a limitação do Estado brasileiro na utilização de instrumentos legais, que possam fortalecer a ampliação de uma agricultura que promova o fortalecimento da base familiar com ações de desconcentração fundiária através de mecanismos de desapropriação e regularização de terras. Para Pacheco e Pacheco (2010) é necessário que haja medidas de reelaboração e efetivação de regularização fundiária a fim de evitar que os atos legais beneficiem os grandes proprietários, que são os principais mobilizadores de meios políticos e jurídicos para impedir as alterações na estrutura fundiária do Estado.

1.3 GRILAGEM DE TERRAS

O termo grilagem denota uma ação ilegal que pode consistir em atos ilegais ou irregulares exercidos por particulares com o objetivo de se apropriar de terras públicas. De forma geral, a grilagem foi recorrente na formação da propriedade privada no Brasil. Em diferentes momentos históricos foram utilizados mecanismos jurídicos e sociais ilícitos para assegurar acesso à terra, bem como aos recursos florestais (BENATTI, 2006). Esse autor relata que este fenômeno é antigo e que as características de grilagens do século passado configuram efeitos semelhantes nos dias atuais.

Para Benatti (2006), as grilagens resultam em grandes áreas ocupadas por fazendeiros, que por vezes apresentam outras terras e que, não raro, têm antecedentes de apropriação ilegal. São terceiros que se valem de métodos violentos contra pequenos posseiros ou proprietários para se apossar de determinadas áreas, e que buscam a todo custo a fraude ou a falsificação de documentos junto aos representantes dos órgãos de regulamentação, sejam eles vinculados ao INCRA ou a cartórios de registro de imóveis. Para o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM),

A grilagem é entendida como a legalização do domínio da terra através de documento falso (aspecto fictício). Também é compreendida como a apropriação ilícita de terras por meio da expulsão de posseiros (ocupantes de terras públicas) ou índios (aspecto factual) ou ambas as formas. Portanto, trata-se de uma série de mecanismos de falsificação de documentos de propriedade de

terras, negociações fraudulentas, chantagens e corrupções que têm envolvido o poder público e os entes privados (IPAM, 2006, p. 18).

Esse Instituto elaborou um estudo sobre grilagens de terras públicas no Brasil que possibilitou verificar a diversidade de momentos históricos em que os grileiros utilizaram-se de mecanismos para a apropriação de terras no Brasil. O IPAM (2006) afirma que a grilagem ocorreu, em parte, devido à formação histórica de propriedade no Brasil, a qual teve uma base fundamentada na forma de posse. Essa posse contribuiu para criar redes de controle político e social cooperando com a desigualdade social brasileira e acabou por envolver diversos segmentos da sociedade - índios, escravos e administradores - numa relação de troca de favores e proteção (IPAM, 2006).

O documento informa que soluções foram e estão sendo tomadas para conter a grilagem de terras. Um exemplo de tentativa de solução dessas ações é a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Grilagem de Terra - no ano de 2001, pelo Congresso Nacional, para investigar a apropriação indevida e ilegal de terras pertencentes ao patrimônio público.

O IPAM (2006) mostra que, sem o respaldo legal da documentação, muitas terras públicas passaram por mecanismos ilícitos para as mãos de terceiros, pessoas físicas e jurídicas. O documento menciona que as principais irregularidades são referentes aos registros de imóveis, sem que houvesse o título de domínio ou de registros anteriores, de escrituras de compra e venda. Entre tais irregularidades estão a duplicidade de registros de matrículas de imóveis; o aceite de registros de imóveis sem provas de títulos de domínio; os registros de escrituras de compra e venda antigas; o registro de averbações ou abertura de novas matrículas sem autorização judicial ou do INCRA; os imóveis registrados em outras comarcas; dentre outras.

Para o INCRA (1999), o relatório do Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil aponta que as causas da grilagem de terras também estão relacionadas a outras questões:

A fraude foi historicamente facilitada por algumas brechas institucionais como, por exemplo, a inexistência de um cadastro único. Os órgãos fundiários, nos três níveis (federal, estadual e municipal), não são articulados entre si. Ao contrário do que ocorre em outros países, no Brasil não existem registros especiais específicos para grandes áreas. Os dados dos cadastros federal e

estaduais não estão cruzados e o cadastro federal, pela atual legislação, é declaratório. A correição (fiscalização) sobre os cartórios deixa a desejar (INCRA, 1999, p. 15).

Esse documento afirma que o uso de aparatos tecnológicos, como o Sistema de Posicionamento Global e programas computacionais, na atualidade, torna possível a organização dos processos referentes à regularização fundiária dos imóveis rurais com maior precisão do que no passado. Contudo, mesmo com todas as ações públicas instauradas pelos governos e com o avanço tecnológico ainda é cedo concluir que tais medidas sejam, de fato, suficientes para acabar com ações de grilagens de terras.

Para Jones (2002), existe uma relação entre a grilagem de terras e as estruturas organizacionais que articulam esse sistema. Segundo esse autor, o processo de saque de terras, sejam elas públicas e de pequenos posseiros e indígenas, caracterizou uma forma de grilagem especializada. Esse conceito foi utilizado para definir uma forma particular de assalto às terras e aos cofres públicos, praticada de forma sistemática e organizada por grileiros. Esse autor confere a responsabilidade dessa situação aos órgãos fundiários e declara que os atos ilícitos são fortalecidos pelas assessorias jurídicas e pela estrutura de poder autoritário e burocrático, especialmente, no INCRA, nos Institutos de Terras dos Estados, nas Superintendências de Desenvolvimento Regional, e nos cartórios.

1.4 A ATUAL SITUAÇÃO DE CADASTRO E REGISTRO DE TERRAS E AS INICIATIVAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A problemática fundiária no que tange à posse, uso, registro e cadastro de terras está em debate no Brasil (GUEDES; REYDON, 2012). Segundo esses autores, o regime de cadastro e o sistema de registro de imóveis sobre o direito de propriedade apoiam-se na maior eficiência econômica no uso da terra, nos investimentos, nas alocações mais eficientes e menos custosas de recursos, na transformação da terra em um ativo²² e nas garantias de estabilidade política e social relacionadas ao

²² Qualquer bem adquirido com o fim de produzir rendas ou para o qual exista a expectativa de que seu valor se eleve em relação ao seu preço de aquisição é considerado um ativo. Dessa forma, todos os bens podem ser tratados como ativos (REYDON, 2007).

bem-estar. Esse conjunto de medidas reduz ou elimina conflitos fundiários, proporcionando expectativas seguras em relação aos direitos de propriedade.

Para esses autores, quando os direitos de propriedades são mal definidos, por inadequação do regime de cadastro e do registro de imóveis, consequências negativas como ineficiência produtiva e conflitos entre atores sociais pelo acesso à terra podem ocorrer. Segundo Ribeiro *et al.* (2010), as indefinições sobre a propriedade da terra são obstáculos para o desenvolvimento social e econômico, pois inibem investimentos, prejudicam a produção agropecuária e podem favorecer os conflitos pela posse da terra.

Para Guedes e Reydon (2012), o registro de imóveis é de fundamental importância para a questão fundiária, uma vez que está associado à constituição, regularização e reconhecimento dos direitos de propriedade. Reydon (2007) relata que historicamente a realidade fundiária brasileira foi marcada pela existência de regulação formal, mas não de aplicação integral, tornando incipientes e frágeis as regras de acesso à terra. Segundo esse autor, há uma carência institucional que reflete na falta de um cadastro de imóveis rurais, sejam eles privados ou públicos. Assim:

Não existe uma instituição que centralize o cadastro e faça uma ligação com os órgãos do Judiciário que são responsáveis pela titulação dos imóveis. Grande parte dos problemas fundiários no Brasil, tanto rurais quanto urbanos, quando não resolvidos na esfera administrativa, acabam na justiça e esta, por ter muitos processos em todos os seus tribunais, acaba por levar anos para julgá-los, fazendo com que quase sempre os casos relativos à terra, quer rural quer urbana, sejam julgados como fatos consumados (GUEDES; REYDON, 2012, p.535).

Essa carência institucional contribui com outras problemáticas, dentre as quais aquelas relacionadas aos conflitos, à presença de apossamentos irregulares, bem como às fraudes nos processos de regularização fundiária e insegurança jurídica no que diz respeito à propriedade da terra. Ela ainda se expressa no frágil sistema de controle de compra de terras por estrangeiros, na insuficiência de ações do governo no combate ao desmatamento e nos conflitos agrários no país (REYDON, 2011).

Para Esteves (2011), o cadastro de terras no Brasil, que foi criado com o objetivo de ser um instrumento para subsidiar tecnicamente a tomada de decisões políticas ou administrativas, ao longo da história, encontrou entraves para sua efetivação. Para o autor, não há um monitoramento pelo poder público dos cadastros de imóveis rurais que são constituídos com base em dados declaratórios. Isso tem proporcionado ações de grilagem de terras, ocupações irregulares, sobreposição de áreas e o falso registro nos cartórios. No mesmo sentido, a situação fundiária não regularizada agrava os conflitos fundiários e acabam se tornando um obstáculo para se planejar o território, tornando-se difícil a delimitação de algumas áreas, como, por exemplo, aquelas destinadas à conservação ambiental, terras indígenas e reforma agrária.

Guedes e Reydon (2012) enfatizam que o atual momento é particular no que diz respeito à política fundiária e às instituições que as amparam. Nas palavras dos autores essa particularidade está relacionada à persistência do recurso à posse de terras para depois legaliza-las:

Existe um conflito e uma tensão entre a permanência e a mudança nas instituições que lidam com os direitos de propriedade da terra. Apesar de a lei de terras de 1850 ter proibido o instituto da posse como meio para o acesso à propriedade privada da terra, ela é, ainda hoje, um recurso bastante generalizado e um meio pelo qual se embutem expectativas de que, no futuro, o Estado regularizará a situação, trazendo o transgressor ao abrigo da lei (GUEDES; REYDON, 2012, p. 2).

Segundo a CEPAL (2012), apenas metade da área do território brasileiro está cadastrada e isso, por si só, justifica a importância da segurança da posse da terra para o desenvolvimento rural. Essa segurança implica na caracterização dos recursos da terra que podem gerar informações sobre localidade, qualidade e valor dos recursos e na redução de assimetrias de informações de mercado, fornecendo suporte para programas de regularização de terras e contribuições positivas para programas de gestão da terra em escalas menores.

De acordo com Sabourin (2008), mesmo havendo técnicas de cadastro assistido por imagens de satélite ou pelo sistema geográfico de informação, o uso da modalidade de ação de regularização fundiária ainda é pouco explorado no Brasil. Para o autor, as técnicas são pouco desenvolvidas dentro do INCRA devido à visão corporativista do órgão. Para o IPAM (2006), falta credibilidade nas informações do cadastro de

imóveis rurais no Brasil e o órgão fundiário federal tem encontrado dificuldades nesse processo.

Apesar de todos os esforços que estão ocorrendo no cadastramento das propriedades – como, por exemplo, a edição da Lei nº 10.267/2001, que busca unificar os cadastros rurais, e a Portaria INCRA nº 10/2004, que objetiva estabelecer um cadastro georreferenciado e, recentemente, a criação do Programa Cadastro de Terra e Regularização Fundiária no Brasil, ainda não temos um cadastro confiável (IPAM, 2006, p. 86).

Segundo Guedes e Reydon (2012), o cartório de registro de imóveis vem sendo alvo de críticas, pois se apresenta com uma natureza contraditória: é um serviço público de Estado, delegado à exploração em caráter privado. Para o IPAM (2006), os cartórios estão associados à criação de diversos mecanismos de fraude para a apropriação de terras através dos registros de imóveis. Com base na CPI da Grilagem, sugere-se a estatização dos cartórios como uma das possibilidades para superar o problema de registros ilegais e bloquear, desta maneira, a apropriação privada ilegal de terras públicas.

Nesse sentido, a estatização é vista como a forma mais índole do poder público em se responsabilizar por questões relacionadas à propriedade da terra e a definição dos limites e das confrontações das terras públicas. As limitações de tal tramitação são referentes aos dispendiosos custos, à necessidade de emendas constitucionais, bem como à falta de garantia por parte dos estados para um melhor funcionamento dos cartórios.

Os autores salientam que tais mudanças devam ocorrer na esfera da cultura organizacional da administração de terras e de modificações na ação do Estado que, por mais que tenham tido avanços, esbarram em uma ineficiência burocrática de patrimonialismo e de relações clientelistas. Esses entraves, de forma geral, acirram as disparidades socioeconômicas entre dominantes e desfavorecidos. Guedes e Reydon (2012) relatam que quando se analisa o histórico do processo de terras no Brasil, evidencia-se que há uma convivência secular com o problema de regularização de terras no país, acrescido de uma aversão e resistência das instituições no que se referem às suas reformas institucionais, devido, entre outros fatores, a fortes e amplos interesses econômicos e sociais.

Contudo, algumas mudanças começam a ocorrer nesse processo de terras brasileiras, através da promoção de iniciativas de regularização

fundiária em terras públicas da União e nos estados federados, através do INCRA, SERFAL e da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do MDA. O propósito das ações consiste em possibilitar que agricultores familiares tenham acesso aos seus estabelecimentos agropecuários regularizados e, conseqüentemente, a políticas públicas, em especial, as de caráter produtivo.

Assim, segundo Carneiro (2003), todo esse processo de regularização fundiária está relacionado a uma série de procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos, nos quais deve-se considerar o cadastro e o levantamento topográfico, a análise da origem dominial dos imóveis, as ações discriminatórias judiciais, as demarcações, os planos de legitimação de posses, que visam acabar com a incerteza dominial, separando as áreas devolutas das particulares e legitimando a posse e o uso de terras públicas. Para Cazella (2010), as ações de regularização fundiária, de segurança jurídica e de acesso à terra de agricultores parceiros, arrendatários, posseiros e proprietários de pequenos lotes de terras são de extrema importância no cenário brasileiro e devem ocorrer simultaneamente à elaboração de um plano de ordenamento fundiário. Assim, a partir desse processo de cadastro de imóveis, seria possível a identificação dos estabelecimentos rurais com problemas de sucessão, em regime de posse, vulneráveis do ponto de vista econômico e ambiental e excessivamente fragmentados ou mal desenhados (CAZELLA, 2010, p.16). Para o autor, o papel principal dessas ações conjuntas consistiria em salvaguardar o caráter familiar da agricultura (CAZELLA, 2010).

Nesse sentido, para entender o processo de regularização é preciso conhecer as etapas necessárias para sua operacionalização, que consistem basicamente em três: cadastro dos estabelecimentos agropecuários, georreferenciamento da área e titulação das futuras propriedades. Essas são as etapas formais utilizadas pelo INCRA e pelo MDA, em especial pela SRA. Em alguns casos, como o Programa Terra Legal, da SERFAL/MDA, a etapa de pós-titulação também está inclusa. Essa última etapa incide no cumprimento de cláusulas contratuais ao programa, no qual o novo proprietário se compromete a não vender a terra no período de dez anos e a respeitar a legislação ambiental vigente. O descumprimento dessas cláusulas e das etapas previstas pode resultar na perda de título pelo agricultor beneficiado.

A primeira etapa está relacionada ao cadastro dos estabelecimentos agropecuários que é realizado por meio do levantamento de informações relativas ao estabelecimento: dados pessoais do produtor, de sua família, condições da unidade em termos de posse e uso, situação econômica e de exploração do estabelecimento.

O georreferenciamento consiste na medição precisa e atualizada da área e a descrição das suas principais características, limites e confrontações dos estabelecimentos com a utilização do Sistema de Posicionamento Global. Esse sistema permite uma visualização de forma integral das informações topográficas da porção de terra analisada. Assim, a partir desse procedimento é possível obter medições precisas das áreas analisadas. Atualmente, o georreferenciamento é uma exigência da Lei 10.267/2001 para estabelecimentos acima de quatro módulos fiscais. Alguns prazos são obrigatórios, a saber: novembro de 2013 para estabelecimentos com áreas entre 250 e 500 ha, novembro de 2016 para unidades com área de 100 e 250 ha, novembro de 2019 para áreas entre 25 e 100 ha, e novembro de 2023 para unidades com área inferior a 25 ha. Contudo, esses prazos estão sendo reavaliados e ajustados, em vista da dificuldade de cumprimento pelos agricultores e até mesmo pelas instituições governamentais.

A terceira etapa de titulação compreende a análise processual para emissão do título de domínio da área ocupada. Para regiões como a Amazônia, a titulação incorpora cláusulas de cumprimento da legislação ambiental e de responsabilidade sobre a preservação da floresta pelos novos proprietários, conforme mencionado acima.

Atualmente o INCRA trabalha em diferentes estados com a regularização de assentamentos da reforma agrária e, no nível nacional, interage com o Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCTRF), do MDA. Vale ressaltar também que o INCRA promove regularização em terras estaduais²³, ainda que em menor escala, visto a priorização de ações em terras da União.

O INCRA também tem desenvolvido nos anos recentes projetos de regularização fundiária de territórios de quilombolas²⁴, através do Decreto nº 4.887 de 20 de novembro 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação,

²³ Uma iniciativa do INCRA em ações estaduais ocorreu em 2001 no estado de Santa Catarina, mais precisamente, em alguns dos municípios pesquisados no Território Meio Oeste Contestado. Maiores detalhes desse processo serão abordados no tópico de regularização fundiária no estado catarinense, apresentado neste capítulo.

²⁴ No que se refere à regularização e titulação dos territórios quilombolas situados em áreas da União, é função do INCRA a identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos.

Segundo Filho *et al.* (2006), o processo de regularização nessas comunidades é bastante diferenciado dos projetos de assentamentos de agricultores, que representam uma das principais ações desse órgão. Os limites de uma comunidade quilombola não se restringem ao estabelecimento, no qual há uma noção de propriedade individual e demarcação juridicamente traçadas, mas sim de territórios com uso coletivo de terras e práticas culturais desenvolvidas em determinados espaços que possibilitam a reprodução social do grupo.

Outra iniciativa governamental de regularização tem sido executada na Amazônia Legal desde 2009. Nessa região, o governo tem investido na regularização fundiária por meio do Programa Terra Legal, coordenado pela SERFAL. A Secretaria, com o apoio dos estados e municípios, desenvolve o acesso a direitos e cidadania com ações de regularização fundiária e combate à grilagem (SERFAL, 2013). O programa Terra Legal consiste em ações de regularização das ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e comunidades locais. São beneficiados posseiros que ocupam imóveis rurais de até 15 módulos fiscais²⁵ em área da União (SERFAL, 2013). O Programa tem como meta entregar aproximadamente 150 mil títulos de terra aos posseiros que ocupam terras públicas não destinadas e que não compreendem as reservas indígenas, florestas públicas, unidades de conservação ou aquelas administradas militarmente (SERFAL, 2013).

Segundo essa Secretaria, o que diferencia o processo de regularização nessa região é o fato do processo ser mais simplificado e

²⁵ Módulo Fiscal é uma unidade de medida expressa em hectares fixada pelo INCRA para cada município, que leva em consideração alguns fatores, tais como: tipo de exploração predominante do município, renda obtida da exploração, outras explorações significativas em função da renda da área utilizada e o conceito de propriedade familiar. O módulo serve como parâmetro de classificação de imóvel rural quanto ao tamanho e na delimitação de beneficiários para políticas públicas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Já o Módulo Rural consiste numa unidade de medida, expressa em hectares, que busca exprimir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico. Nesse sentido, o módulo rural define os limites da dimensão dos imóveis rurais no caso de aquisição por pessoa física estrangeira residente no país. O módulo rural é calculado para cada imóvel rural em separado, e a sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel rural, segundo sua região de localização (INCRA, 2015).

rápido²⁶, o que se dá devido a titulação de áreas de até quatro módulos fiscais passar por uma vistoria prévia facultativa e com valores abaixo do mercado. A titulação é gratuita para imóveis com até um módulo fiscal; tem valor abaixo do preço do mercado e prazo de até vinte anos para pagamento e três meses de carência para imóveis entre um e quatro módulos fiscais; e valor de mercado para aqueles entre quatro e quinze módulos. Nesse último caso, a titulação contará com a vistoria do imóvel para a avaliação das benfeitorias e do tempo de ocupação da terra.

De acordo com Fernandes *et al.* (2012), as políticas de regularização fundiária na Amazônia têm provocado conflitos entre os grandes proprietários de terras e os camponeses, pois de um lado está o agronegócio cujos interesses estão na ampliação de suas terras para a expansão de *commodities* e, de outro lado, os camponeses, em especial posseiros, que não têm força política para lutar pela desapropriação de terras. Contudo, segundo Silva (2014), a criação da SERFAL e de suas ações contribuíram com o enfrentamento da condição do grande passivo de regularização fundiária presente na Amazônia Legal, a partir do reconhecimento e da análise das ocupações e do aumento da eficiência de execução dos serviços de georreferenciamento dos imóveis rurais, possibilitando a integração dos dados e das informações sobre os ocupantes na região. Assim, essa ação governamental tem se mostrado expressivamente importante para pequenos agricultores historicamente “invisibilizados” pelas políticas públicas fundiárias na região.

Entre os anos de 2001 e 2002 iniciou-se um planejamento do governo para que a SRA realizasse o georreferenciamento em todo o território brasileiro. Como resultado desse planejamento, criou-se o Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, atualmente em andamento, que está sob a responsabilidade da SRA/MDA, em parceria com os Órgãos Estaduais de Terra (OET). Esse programa é financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e tem como objetivo cadastrar todos os imóveis rurais dos municípios alvo da ação fundiária e também áreas prioritárias nas quais há ocorrência de posses passíveis de titulação, grilagens, concentração de pequenas propriedades, além de áreas nas quais projetos de desenvolvimento territorial estejam ocorrendo (MDA/SRA, 2014). O PCTRF tem como principais beneficiários agricultores familiares posseiros que ocupam terras devolutas e que apresentam os limites das terras devolutas estaduais entre

²⁶ O prazo é de cento e vinte dias para entrega do título, contados a partir do cadastramento, desde que não exista contestação sobre a ocupação do imóvel ou litígio judicial.

100 e 250 hectares, enquanto que terras devolutas federais não devem ultrapassar 100 hectares (MDA/SRA, 2014).

Segundo o IPAM (2006), o programa objetiva também integrar as ações governamentais a nível federal, estadual e municipal na constituição de uma base de dados sobre a malha fundiária brasileira e na execução de regularização fundiária prioritariamente aos agricultores familiares. Inicialmente, colocou-se como meta a realização de cadastro georreferenciado de 144 mil imóveis rurais e a regularização fundiária de mais de 44 mil posses da agricultura familiar. O Programa iniciou em estados com maior concentração de terras devolutas e agricultores familiares e cujos órgãos estaduais de terra possuíam maior capacidade operacional. Assim, os estados que executaram os projetos pilotos foram: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Maranhão e São Paulo. A partir do ano de 2008, o programa se estendeu a todos os demais estados na forma de projetos pilotos a partir de convênios firmados entre a SRA e os órgãos de terras estaduais. Para os interesses desta pesquisa merece destaque o fato do governo do estado de Santa Catarina não ter aceitado esse tipo de convênio. Nesse estado, as ações da SRA se limitam ao programa de crédito fundiário.

Na formulação do PCTRF, entende-se que os dados coletados propiciam a elaboração de diagnósticos fundiários que poderão prover informações para subsidiar tomadas de decisão referentes aos assuntos agrários do país, além de suporte às políticas públicas, e estratégias e planos de ação governamental. O Programa propõe ainda o desenvolvimento de tecnologias de informações e sistemas de geoprocessamento que possibilitem a comunicação dos cartórios sobre modificações ocorridas com os imóveis rurais. Com isso, pretende-se sanar um problema recorrente no Brasil acerca do registro público de imóveis rurais: a inexistência de informações precisas sobre essas unidades. Apesar de tais avanços governamentais, a dificuldade na qualidade das informações de cadastros de imóveis ainda é recorrente e configura um entrave a ser superado para que efetivamente a política fundiária de regularização ocorra substancialmente.

Essas iniciativas de regularização fundiária nas zonas rurais, que estão sendo desenvolvidas no nível nacional, ainda são pontuais e locais quando se verifica a alta demanda dos agricultores no contexto do país. No tópico seguinte será exposta uma breve caracterização do estado catarinense e de seu histórico fundiário.

1.5 HISTÓRICO FUNDIÁRIO DE SANTA CATARINA

O estado catarinense localiza-se na região Sul do país e compreende uma área de 95.736,165 km², representando 16,60% da área total dos três estados que configuram a região (SANTA CATARINA, 2013). Possui como fronteiras o Paraná ao norte, o Oceano Atlântico ao leste, o estado do Rio Grande do Sul ao sul e a República Argentina ao oeste.

A sua população, no ano de 2014, estava estimada em 6.727.148 habitantes, dos quais, aproximadamente, 84% residiam em áreas urbanas (IBGE, 2014). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no ano de 2010, correspondia a 0,774 (IBGE, 2010), posicionando-se entre os estados federados com os melhores níveis de desenvolvimento humano.

Em relação à situação fundiária, apresenta um índice de Gini de 0,682 (IBGE, 2006) e caracteriza-se por um processo de colonização que contribuiu com a formação de estabelecimentos agropecuários baseados em pequena propriedade familiar, como pode ser observado na Tabela 5. Dados mostram que prioritariamente os estratos de área de menores dimensões representados por até 10 hectares configuram grande parte da malha fundiária catarinense. Contudo, quando se observa o estrato de 1000 hectares ou mais, é notória a alta concentração de terra, apesar da existência de uma agricultura familiar de origem europeia com forte inserção nos mercados.

Tabela 5: Número, área e área média de estabelecimentos agropecuários em Santa Catarina por estrato de área, em 2006.

Estrato de área (ha*)	Nº de estabelecimentos (mil)	%	Área (mil ha)	%	Área média (ha)	%
Menos de 10	69.390	35,8	334,2	5,5	4,8	0,1
De 10 a menos de 20	56.411	29,1	787,2	13,0	14	0,4
De 20 a menos de 50	45.310	23,4	1.339,40	22,2	29,6	0,8
De 50 a menos de 100	10.723	5,5	715,7	11,8	66,7	1,8
De 100 a menos de 200	4.124	2,1	553,6	9,2	134,2	3,7
De 200 a menos de 500	2.389	1,2	726,6	12,0	304,2	8,4
De 500 a menos de 1000	743	0,4	501,9	8,3	675,4	18,6
1000 a mais	451	0,2	1.081,50	17,9	2.398,0 0	66,1
Outros (sem área ou declaração)	4.122	2,1	0	0	0	0
Total	193.663	100	6040,1	100	3626,9	100

Fonte: IBGE (2006) e Gomes (2013).* A unidade de medida “ha” refere-se à hectare e corresponde a 10.000 m².

Para compreender-se melhor o processo de regularização fundiária de Santa Catarina é necessário conhecer o histórico da política no estado e os desafios desse processo ao longo do tempo. As informações abaixo são referentes ao Manual Operativo do Programa Santa Catarina Rural, organizado pela SAR, que serviu de suporte para uma negociação entre o Governo do Estado de Santa Catarina e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) no ano de 2012 (PROGRAMA SANTA CATARINA RURAL, 2012).

Em 1901, no Governo de Felipe Schmidt, criou-se a Secretaria Geral dos Negócios do Estado, que se subdividia em duas diretorias: Diretoria do Interior, da Justiça, Instituição Pública, Viação, Tesouro do Estado e Diretoria de Terras e Obras Públicas. Assim, com o objetivo de vender terras públicas e legitimar documentos de posse, foi desmembrada dessa última diretoria uma diretoria que passaria a se ocupar dos Serviços

de Terras e Colonização. Somente em 1952, por meio da Lei nº 786, se criou a Secretaria dos Negócios da Agricultura, abrindo caminho para ações de modernização da agricultura e implantação do serviço público de extensão rural pelo Estado.

Em 1975, com a expansão do setor agropecuário, foi instituída a Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento, Lei nº 5.089, com diversos órgãos. Dentre esses, um era voltado às questões de reforma agrária: o Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina (IRASC). Esse Instituto teve vida curta e já em 1977 foi extinto. Em seu lugar constituiu-se a Coordenação de Legitimação e Cadastramento de Terras Devolutas (COLECATE), vinculada à Secretaria da Agricultura e Abastecimento. No ano de 1988, concebeu-se a Coordenação de Terras e Reforma Agrária (COTERRA); em 1991, a Diretoria de Assuntos Fundiários; em 1998 a Gerência de Assuntos Fundiários (GEASF), presente até os dias atuais; e no ano de 2010, a Diretoria da Agricultura Familiar e da Pesca ligada à Secretaria de Estado da Agricultura e Pesca, que agrega a GEASF.

Atualmente, a GEASF é o órgão encarregado de desenvolver políticas fundiárias no estado e tem como incumbência fazer o levantamento de campo de assuntos fundiários relevantes, como a organização da documentação e seu encaminhamento ao INCRA que, por sua vez, faz a certificação²⁷ das plantas topográficas quando há necessidade. A certificação dos imóveis rurais é liberada para os casos que apresentam área menor de 500 hectares e nas quais há uma decisão judicial do título, a exemplo das sentenças de usucapião. Contudo, para áreas superiores a 500 hectares o georreferenciamento e certificação do INCRA são exigidos.

Como se pode observar, o Órgão Estadual da Terra do estado de Santa Catarina foi extinto e o tema de regularização fundiária no estado nunca ganhou evidência na estrutura do governo estadual. Atualmente, o quadro técnico da gerência é formado basicamente por três gerentes que atuam na assessoria jurídica da GEASF, sendo um relacionado à parceria INCRA/SAR e dois à execução do Programa SC Rural, além de um diretor da gerência. Hoje, esse órgão deveria ser o responsável, juntamente com a SRA/MDA, por executar o Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária nos municípios alvo de regularização

²⁷ Segundo o INCRA (2015), a certificação de um imóvel rural corresponde à elaboração de uma planta georreferenciada deste imóvel, acompanhada da declaração de todos os seus confrontantes, concordando com os limites levantados e com o caminhamento percorrido pelo agrimensur credenciado, durante os serviços de georreferenciamento do imóvel rural.

fundiária no estado. Até o momento, Santa Catarina está situada entre os estados federados que não firmaram convênio com o MDA/SRA. O PCTRF não tem incidência no estado, apesar de ter havido esforços no ano de 2013 por parte do governo federal para se iniciar projetos pilotos no estado. Segundo informações da SAR (2013), não há previsão de que esse programa venha a se iniciar em Santa Catarina. O assessor jurídico da SAR, que trata do convênio de regularização fundiária no estado entre SAR e INCRA, relatou, em 2014, que até o final daquele ano não tinha conhecimento sobre a implementação do programa a partir de um acordo entre a Secretaria da Agricultura do Estado e a Secretaria de Reordenamento Agrário:

O projeto [entre SAR e SRA] não sei como está. Esse projeto precisa ser implantado de forma permanente, para que a regularização aconteça para os comandos de direito, no caso a União e o Estado (Assessoria jurídica da SAR, 2014).

Atualmente, a SAR coordena o Programa SC Rural, que tem por objetivo principal o aumento da competitividade da agricultura familiar no mercado. No entanto, a regularização fundiária figura entre os objetivos específicos desse programa que representa a principal forma de ação do governo do estado no meio rural catarinense desde meados dos anos 1980, época em que o Programa era denominado de “Microbacias”. As ações governamentais de regularização nas zonas rurais catarinenses serão apresentadas a seguir, com destaque para as ações do INCRA SC com legitimações de posses e do MPSC e sua atuação, seguido da parceria entre o INCRA e a SAR ocorrida no início de 2001 e do atual Programa SC Rural.

1.6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SANTA CATARINA

1.6.1 A atuação do INCRA SC e a ação fundiária por meio de legitimações de posses

Segundo Melo (2011), desde o final dos anos 1970 até o início dos anos 1980, por intermédio do INCRA, alguns estabelecimentos agropecuários foram legalizados através do Projeto Fundiário Catarinense no estado catarinense. Esta ação objetivava solucionar os problemas fundiários presentes na região oeste catarinense, em especial na faixa de fronteira, e previa a caracterização dos problemas fundiários, a

discriminação das áreas sem titulação e a determinação das áreas de atuação, ou seja, dos locais a serem regularizados.

Em 1979 através do Projeto Fundiário, o órgão tinha 17 imóveis em sua área de atuação, em 1980 esse número subiu para 22, chegando a 25 propriedades na programação para 1981. Essas terras eram localizadas e, através da chamada Ação Discriminatória, definidas como devolutas [...] como parte dessa ação, convocava-se aqueles que se achavam no direito de requerer títulos naquela terra, na condição de proprietário, foreiros, arrendatários, ocupantes a qualquer título e após vistoria do local e análise de documentação apresentada, reconhecia-se, ou não, a legitimidade das ocupações [...] Na Faixa de Fronteira de Santa Catarina, no entanto, a propriedade privada não era uma exceção e sim uma constante. Na década de 1970 a região já estava praticamente toda ocupada por pequenas, médias e também grandes propriedades. No caso catarinense, onde terras devolutas eram quase inexistentes, o que realmente ficou sob domínio federal foi a intervenção nas áreas consideradas conflituosas. Desse modo, a atuação do Projeto Fundiário na área prioritária para reforma agrária em Santa Catarina se deu em imóveis pendentes apenas de uma definição legal de legitimidades de títulos e/ou de ocupações. Muitos desses imóveis eram unidades familiares já constituídas. A presença desse órgão na região não foi uma ameaça aos proprietários de maiores extensões, pois apenas legalizava estabelecimentos já existentes. Assim, as regularizações fundiárias que entraram no cômputo do INCRA como reforma agrária foram feitas em áreas de posses antigas, onde nada foi transformado, apenas legalizado (MELO, 2011, p. 9-14).

Atualmente, o INCRA atua sobre regramentos e legislações através de suas Instruções Normativas (IN) para a ação de regularização fundiária e, mais especificamente, para legitimações de posses, através da IN nº 80 de 13 de maio de 2014. Essa Instrução tem como objetivo fixar os procedimentos para legitimação de posses de áreas de até 100 hectares, localizadas em terras públicas rurais da União ou do INCRA, adquiridas, desapropriadas ou arrecadadas, fora da Amazônia Legal.

Para a legitimação de posse junto ao INCRA é indispensável a comprovação da posse agrária, tendo como requisitos básicos para o posseiro a morada habitual, a cultura efetiva, a exploração direta e racional da área e a ocupação pacífica. Assim, cabe às Superintendências Regionais do INCRA o cadastramento das ocupações nas terras públicas, os quais deverão ser realizadas pelo SNCR.

O georreferenciamento da ocupação deverá também ser efetuado junto à Instituição, regrada pela Lei 6.015/73, e, nesse caso, é facultativo ao ocupante a contratação de profissionais ligados ao INCRA para o processo de georreferenciamento e para o processo administrativo da ação fundiária. Nesse sentido, cabe aos ocupantes e seus cônjuges ou companheiros os seguintes requisitos para à legitimação de posse: a) ser ocupante de imóveis rurais por simples ocupação e a área não pode exceder os 100 ha; b) Não ser proprietário de outro imóvel; c) Não ter sido beneficiado por Programas de Reforma Agrária; d) Comprovar morada habitual, cultura efetiva e ocupação pacífica da área pelo prazo mínimo de um ano; e) Não exercer cargo público no INCRA, MDA, Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e nos órgãos estaduais de terra.

Em relação ao processo administrativo de legitimação de posse, cabe ao interessado o seu requerimento junto à Superintendência Regional do INCRA. Após o requerimento os imóveis serão vistoriados, georreferenciados, seguidos pela elaboração de planta e memorial descritivo, bem como do parecer técnico para aportar os requisitos exigidos pela IN. Após o parecer técnico elaborado pela Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, o processo administrativo é encaminhado ao Comitê de Decisão Regional (CDR) para deliberação. Assim, à titulação da posse da terra consistirá na emissão de duas licenças: a Licença de Ocupação (LO), vigente pelo prazo mínimo de quatro anos, sendo este recurso intransferível e inegociável; e o Título de Domínio (TD), que ocorrerá apenas após o cumprimento da LO ou da comprovação que o interessado ocupe a área por mais de quatro anos, apresentando nesse caso a anuência do órgão agrário.

O grande marco desta IN e que afeta diretamente a realidade do Território em estudo nesta dissertação reporta-se a problemática das áreas inferiores à fração mínima de parcelamento dos municípios, que até então eram vetadas de serem tituladas. Assim, a partir dessa IN, os novos procedimentos fundiários possibilitam a ampliação até o limite da fração mínima de parcelamento, caso exista a disponibilidade de terras contíguas à área ocupada, e permite ainda que a área inferior a fração mínima de parcelamento possa ser titulada, quando comprovada tratar-se de um imóvel preponderante na composição da renda familiar ou que se utiliza

para moradia da família. Esse último procedimento, em especial, possibilita que áreas que antes não podiam ser regularizadas pelos agricultores agora o sejam e estejam enquadradas dentro da IN, portanto com respaldo da lei. Ressalta-se que para imóveis localizados em faixa de fronteira, cabe ao Conselho de Defesa Nacional (CDN) o seu assentimento para a legitimação de posses.

De acordo com entrevista realizada com a chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária do INCRA de SC no ano de 2014, atualmente a presença dessa IN possibilita que minifúndios sejam regularizados, porém devido a recente aprovação da referida lei, muitos cartórios e sindicatos ainda desconhecem a normativa e, portanto, não fomentam a regularização de áreas com essas especificidades.

Hoje, depois da lei 13.001, de 20 junho de 2014, eles podem fazer o parcelamento e regularizar no cartório, basta que o agricultor vá no sindicato e diga que ele tem uma exploração de economia familiar, que emita uma Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), e isso juntamente com o croqui, procure o cartório e faça o parcelamento de cada um de seu território, que antes era barrado. Essa foi a grande mudança, pois antes eles não podiam fazer absolutamente nada, foi uma mudança significativa. O eixo dessa proposta era evitar que a gente fizesse favelas rurais, parcelas pequenas que não produziam nada e você estava desordenando e evitando a produção de alimentos de nosso celeiro. Com isso e com a evolução das próprias técnicas de produção uma família que usa e explora seu imóvel com a própria força de trabalho, seja produzindo morangos, galinhas, queijo, coisas pequenas, sobrevive e tira o sustento da família. Agora essa reorganização territorial é permitida em razão das novas técnicas de exploração da terra. Com a Lei 13.001, artigo 27 e a Lei 11.321 que dispôs sobre a agricultura familiar, permite-se dizer quais são os empreendimentos familiares, através da confirmação que se dá pelo DAP nos sindicatos. Aí podemos resolver um grande problema de regularização fundiária do país, em especial de um estado como o de Santa Catarina e do Paraná (Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária de SC, 2014).

O INCRA entende que o processo de regularização fundiária possibilita a gestão e seu ordenamento territorial e permite ainda o processo de pacificação entre os agricultores.

É o procedimento de organização territorial, gestão da política fundiária e do seu processo, que é uma atribuição do INCRA que é organizar terras devolutas, fazer sua arrecadação e titulação para quem está em cima da terra, para que justifique a destinação e o destaque do patrimônio público [...] O processo de regularização fundiária é de pacificação social também, por isso que cabe a autarquia esta missão social, paralelo a sua responsabilidade de gestão territorial, que é feito também pelo SNCR, que é a gestão do ordenamento e busca saber quem é quem dentro desse universo (Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária de SC, 2014).

De forma geral, cabe ao INCRA a regularização de áreas que pertençam a seu domínio, ou seja, as áreas da União. Entretanto, estabelecimentos pertencentes ao Estado também podem ser alvos da titulação de terras por meio de programas fundiários firmados através de convênios e parcerias com os Órgãos Estaduais de Terra e/ou Secretarias de Agricultura. O órgão, da mesma forma, regulariza terras que não tem destaque do patrimônio, ou seja, aquelas terras que são do patrimônio público e que passarão para o privado. Essa ação ocorrerá com a autorização da União e utilizará do recurso do usucapião pelo requerente para sua adesão. Todavia, esse direito é limitado dentro das áreas de faixa de domínio, ocorrendo esporadicamente casos em que a União identifica, autoriza e concede a titulação fundiária. Para os casos de titulação fora da faixa de fronteira, a União transferiu esse direito para o governo do estado, que tem trabalhado com ações fundiárias por meio do Programa SC Rural.

Para a Chefe da Divisão, o processo de regularização ficou marginalizado por anos no INCRA e apenas recentemente voltou-se a discutir sobre a ação:

O foco do INCRA foi se modificando e nós passamos a ter um processo de obtenção e gestão territorial através da reforma do território, que é verificar aquelas terras que tinham donos e que não haviam sua exploração, não cumpriam sua função social, entrava com o procedimento desapropriatório e com esse processo assentava as

famílias que haviam sido de alguma forma expulsas do campo. O processo de regularização fundiária ficou marginalizado. A retomada dele acontece apenas agora no mês de outubro de 2014 com a portaria de 26 de maio de 2014 e que nós estamos resgatando isso [...]. A regularização é uma necessidade. Não é justo que o proprietário agricultor, em especial os pequenos, sejam sacrificados por conta de regramentos ou dificuldade de acesso. Eles já são penalizados por uma porção de coisas e o celeiro do país está no agricultor familiar (Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária de SC, 2014).

Apesar dos avanços da Divisão de Ordenamento Fundiário com a legalização de terras, questões como a estrutura técnica do INCRA ainda são desafios a serem vencidos, visto que limitam o andamento dos processos. Além disso, há de se considerar que as questões políticas dentro do INCRA precisam ser aprimoradas.

Em relação à equipe e estrutura técnica, é bem complicada essa equação. É uma equação imprópria. Aqui na Divisão Fundiária nós temos uma pessoa aqui e outra em Chapecó que conhece esse trabalho e estamos resgatando isso. A mesma pessoa daqui, além da regularização, trabalho no cadastro e na regularização do território quilombola. A gente faz tudo [...] Dependemos de questões políticas porque nos pautamos em normativos que dependem do viés legislativo e do apoio institucional. O INCRA é um grande fazedor, só que está fazendo reforma agrária e a regularização teve que parar, pois não temos pernas para fazer o corpo técnico, a mão de obra (Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária de SC, 2014).

Atualmente, o INCRA dispõe de um Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), que é estendido também para a regularização fundiária com o intuito de certificar as áreas, e conta com parcerias com os Cartórios de Registro de Imóveis, cabendo ao cartório a comunicação das mudanças e alterações nos registros públicos. Em relação às UMCs, essa parceria é exclusivamente para a gestão do SNCR, visto que a UMC gera o CCIR que garante que o imóvel rural existe e que

o INCRA tem responsabilidade sobre ele. Outras parcerias não são realizadas para a ação fundiária devido a existência de limitações constitucionais que impedem outras organizações de executarem a ação, cabendo esta competência de exclusividade da União, não podendo ser delegada a terceiros. No próximo tópico será exposta a ação do Ministério Público no que cabe as ações de regularização fundiária no estado catarinense.

1.6.2 Ministério Público de Santa Catarina e a regularização fundiária via usucapião

O Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) é responsável pela função legal do controle dos registros públicos e dos registros prestados pelos cartórios. Nesse sentido, cabe aos Promotores de Justiça fiscalizar os processos que envolvam questões de registros de pessoas e de imóveis. As fiscalizações se baseiam na análise dos registros de loteamentos e desmembramentos, no processo de usucapião e na verificação de dúvidas e eventuais pedidos de correção de registros imobiliários. Assim, o MPSC trabalha com o recurso do usucapião para a regularização de áreas delimitadas, preferencialmente para ações individuais, tanto para pessoas físicas quanto jurídicas. Para terras da União não é permitido esse tipo de processo, independentemente do tempo que a pessoa se estabeleça sobre a terra.

Alguns passos são necessários para que este processo ocorra por meio do MPSC. Primeiramente, a pessoa precisa ter um terreno, um imóvel, terra nua ou não, podendo haver uma construção sobre a área. Ela ingressa com o usucapião para adquirir a propriedade do imóvel, visto que até então ela detém apenas a posse. A posse possibilita certos direitos, contudo a propriedade é mais abrangente, possibilitando maiores garantias e consequente valorização do imóvel. Com o pedido de propriedade há um tempo referente ao usucapião como demonstrado no Box 2 e esta ação demanda a assessoria de um advogado. Para tanto, algumas documentações são exigidas para que o indivíduo comprove o tempo sobre o imóvel, como contratos de compra e venda ou uma escritura pública. Há ainda a possibilidade de somar as outras posses, a dela e a de possuidores pretéritos. Nesse modo, para a ação junto ao MP é necessário a presença de:

Um advogado, visto que a pessoa não consegue fazer sozinha, além disso, vai precisar de um profissional que faça para ela a planta do imóvel, um memorial descritivo juntamente com um

responsável técnico. No caso da planta, nós verificamos a metragem do imóvel, quem são os confrontantes. Já é requerido na petição inicial a citação dos confrontantes, a intimação da União, Estado ou município por meio dos procuradores. Estes são os documentos iniciais. Depois, fora outros documentos especiais que são importantes ao usucapião. Dependendo do caso, há um julgamento antecipado, sem necessidade de audiência, e se tudo estiver provado pelos documentos vai para uma audiência para que se prove a posse da pessoa sentenciada. A sentença dá direito à abertura de uma matrícula, que é a prova da propriedade dela (Assistente de Promotoria do MPSC, 2014).

No entanto, esse processo é bastante burocrático e demanda um grande período de tempo para que se efetive a ação:

Até intimar todo mundo e juntar os documentos, que vai para o Ministério, cartório e depois juiz, demora em média uns três anos, mas a vantagem é muito clara, adquirir um direito de propriedade, até porque ter uma matrícula é uma garantia a mais. Há muitos casos de pessoas que transferem a posse e fazem a venda no meio da ação. Então, são imóveis que não ficam com as pessoas e tem bastante rotatividade. Assim, é preferível ter a matrícula, visto que é uma garantia maior, valoriza o imóvel e os direitos são mais abrangentes (Assistente de Promotoria do MPSC, 2014).

O MPSC trabalha com o registro público, que transforma em uma propriedade e depois em uma matrícula que irá ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Caso já exista uma matrícula ou um registro, ainda que seja de uma área maior e a pessoa queira adquirir um pedaço da área, o Ministério não irá atuar visto que essa organização atua apenas em casos em que não há registros das áreas. Nesse caso, o requerente faz o usucapião, mas tramita o processo normalmente sem passar pelo MP, ou inicia um processo judicial de desmembramento da área. Em relação aos custos do processo da ação de usucapião, a assistente de promotoria do MPSC salienta que:

Tem os custos processuais ou ela venha a requerer que seja deferido justiça gratuita ou assistência

judiciária, aí a pessoa não paga os custos. Mas de qualquer forma, ela irá ter que arcar com o valor da planta, memorial e com o profissional. Então o valor com as custas processuais, mais advogado que vai contratar, mais o profissional responsável pela medição do terreno (Assistente de Promotoria do MPSC, 2014).

No tópico seguinte será analisada a parceria entre o INCRA e a SAR para ações de regularização fundiária no estado catarinense.

1.6.3 Parceria INCRA e SAR na ação de regularização fundiária

No ano de 2001 foi operacionalizado pelo INCRA, em parceria com a SAR, um programa de regularização fundiária no estado catarinense, mais especificamente em alguns municípios do Território Meio Oeste Contestado. As áreas prioritárias para a ação no Oeste do estado foram aquelas de posse sem título de terra, sem qualquer documentação e para agricultores familiares que estavam usufruindo da terra. As ações foram realizadas através do recurso jurídico do usucapião.

No Território são possíveis de observar várias ações da parceria INCRA e governo do estado, em que o governo demarcou, providenciou as peças técnicas, fez todos os laudos, mas ajuizaram via justiça usucapião. Como o INCRA não estava titulando e tem muita história de grilagem nessa região do país, essa é uma forma de regularização do território com o apoio do Judiciário. Esta sentença judicial é originária, considerada como um documento originário, porque antes do juiz defender o usucapião, ele consulta os órgãos. Se os órgãos não se opõem, eles nunca mais vão poder reclamar de que aquilo não havia sido destacado do território e concede um documento originário para o proprietário. Então ele passa a ter origem (Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária do INCRA de SC, 2014).

No passado, a parceria resultou na regularização fundiária de aproximadamente 70 imóveis rurais, beneficiando famílias de agricultores nos municípios de Abelardo Luz e de Xanxerê. A assessoria responsável na atualidade pelo encaminhamento dos processos relata:

Esses processos foram em parceria com o INCRA através de um convênio com a Secretaria. O INCRA ajudou com a parte financeira, com medição, parte mais difícil, e entregaram os mapas para os agricultores. Partindo disso, tinham que entrar na justiça. Então, no passado, foi escolhido as propriedades de pequenos agricultores e a SAR indicou um advogado, que não mais está aqui, e estou sucedendo esse advogado e tocando aquelas ações para dar fim aos processos que estão na justiça, na qual a SAR se comprometeu em regularizar. Tenho processos aqui que já fazem dez anos que já foram realizados (Assessoria jurídica da SAR, 2014).

Segundo a Chefe de Divisão de Ordenamento Fundiário do INCRA SC, apesar dos esforços do processo de regularização nessa região, este convênio não atingiu seu objetivo e um processo de Tomadas de Contas Especiais (TCE) foi adotado para o resgate do dinheiro emprestado ao governo do estado pelo INCRA e União.

Existe um equívoco muito grande nesse procedimento, com alguns questionamentos da forma como foi feito, porque ele não é o melhor jeito. Nessa região existem vários casos de áreas que foram desapropriadas pelo INCRA, e que a Instituição mediu, demarcou e não expediu para alguns agricultores e para outros sim. Há também casos em que o INCRA expediu o título e eles não pagaram ou pagaram parte e não tem os comprovantes se levaram ou não a registro. Então são várias as situações diferenciadas que são situações do regramento do processo que não foram cumpridas também pelo governo estadual e que agora com a instrução normativa vai iniciar o reordenamento e verificar esses casos (Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária do INCRA de SC, 2014).

Na época da execução do programa, na região oeste, havia na Secretaria outros advogados que encaminhavam os casos judiciais. No presente, devido à insuficiência de equipe técnica para a assessoria jurídica da ação de usucapião e à demora do processo em si, o modelo de aplicação de regularização é diferenciado e há a formação de convênios

com as municipalidades, objetivando o aprimoramento e aceleração do processo fundiário.

Os processos [atuais] foram realizados através de convênios com as prefeituras, para que toquem o processo, indicando advogado do local. Quando eu entrei aqui, percebi que os advogados da SAR não tinham como tocar os processos, porque nós temos que advogar praticamente no Estado todo e não tem como um advogado fazer isso. Então, daqueles processos que estão comigo, estamos fazendo convênio com Itapoá, Garuva e São Francisco do Sul, para este último indicar um advogado de lá. Isto é monitorado por nós, ou seja, a SAR vai participar do processo junto, mas só monitorando [...]. Como um advogado, não consigo tocar sozinho tudo isso, estamos fazendo convênios com municípios para maior agilidade e efetividade. No caso do Oeste, que tem muitas ações e estão em fase final, essas eu vou terminar. Essas novas ações a ideia é que sejam promovidas pelo advogado do local, para ser mais ágil (Assessoria jurídica da SAR, 2014).

Segundo a assessoria jurídica da SAR, apesar das limitações dessa parceria, o processo de retomada da ação de regularização fundiária é de extrema importância para o contexto dos agricultores do estado e permanentemente deve ser fomentada pelos governantes:

A política de regularização fundiária tem que ser uma política permanente do Estado e na verdade existe essa lei e o Estado tem a obrigação de conceder a regularização fundiária. Inclusive até tem um procedimento próprio, que se chama Procedimento Discriminatório²⁸, que está previsto na lei. Mas, como a SAR não tem condições, por enquanto, de fazer dessa forma, utiliza-se da forma mais eficiente no momento, que é fazer usucapião,

²⁸ Através das atribuições que confere o art. 71, inciso III, da Constituição do Estado de Santa Catarina, art. 33 da Lei nº 9.412/94 e demais dispositivos da Lei Federal nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976, “procedimento discriminatório” consiste na discriminação de terras devolutas de domínio do estado de Santa Catarina. Esse processo consiste em uma operação do Estado cujo objetivo é estabelecer a natureza jurídica da terra, decifrando se a gleba é de domínio público (devoluto) ou privado.

por isso o uso desse recurso. Na verdade, regularização fundiária é obrigação do Estado e permanentemente deve estar fazendo regularização e auxiliando (Assessoria jurídica da SAR, 2014).

A seguir será apresentado o Programa SC Rural gerido pelo governo do estado e que apresenta inserções fundiárias nos municípios alvo desta pesquisa.

1.6.4 Programa Santa Catarina Rural

O Programa SC Rural²⁹ é promovido pelo Governo do Estado de Santa Catarina e executado pela Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca, através da Secretaria Executiva Estadual do SC Rural. Tem como executoras suas empresas vinculadas – Epagri, Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), além da Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Secretaria de Infraestrutura, Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte, Fundação do Meio Ambiente (FATMA), Polícia Militar Ambiental e prefeituras municipais. Esse programa objetiva a consolidação de propostas de políticas públicas para o meio rural do estado, compreendendo os 295 municípios. Para tanto, conta com investimentos oriundos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, conhecido como Banco Mundial. A ordem dos investimentos é de US\$ 189 milhões, dos quais US\$ 90 milhões são financiados pelo Banco.

O Programa SC Rural objetiva o aumento da competitividade das organizações familiares dos agricultores no estado. O tema da regularização fundiária não representa uma prioridade, mas consta entre o rol de ações previstas. Outras frentes de ação são realizadas pelo programa como incentivos ao crédito rural, logística, capacitação técnica, defesa sanitária, prestação de serviços, aumento da produtividade da terra e melhorias dos produtos de agricultores de base familiar. Atualmente, o Programa busca beneficiar organizações de agricultores, preferencialmente de composição familiar, que atendam os critérios do

²⁹ O Programa SC Rural representa a continuidade do antigo Programa Microbacias. O Microbacias 1 (1991 a 1999) objetivou a recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais no estado, enquanto que o Microbacias 2 (2002 a 2009) focou em questões relacionadas à pobreza rural, através do desenvolvimento de ações integradas, que visavam o desenvolvimento econômico, ambiental e social (PROGRAMA SC RURAL, 2012).

Pronaf, além de jovens, povos indígenas, comitês de bacias hidrográficas, prefeituras e escolas do meio rural.

Até final de 2016 uma série de metas deve ser cumprida pelo Programa, para que se efetive a consolidação das políticas públicas para as zonas rurais, por meio de projetos estruturantes em atividades agrícolas e não agrícolas. No que se refere à regularização fundiária, a meta é beneficiar três mil estabelecimentos agropecuários. Essas ações nas zonas rurais têm como referência os dados disponibilizados pelo Levantamento Agropecuário Catarinense³⁰ realizado no ano de 2003, que revelou a existência de 187.087 estabelecimentos agropecuários, distribuídos nas seguintes categorias: 154.411 (82,5%) agricultores proprietários com título de posse³¹; 16.981 (9,1%) agricultores sem título de posse; 9.000 (4,8%) arrendatários; 1.996 (1,1%) parceiros e 4.699 (2,5%) ocupantes (LAC, 2003).

Esses dados revelam a presença de um número expressivo de estabelecimentos agropecuários não documentados e de agricultores não proprietários que encontram problemas de acesso à política pública, devido, dentre outros fatores, à falta de regularização fundiária. Dessa forma, a Secretaria entende que a legalização dos estabelecimentos propicia a adequação às exigências de legislação ambiental, sendo requisito para o acesso de políticas públicas, como incentivos à produção e crédito rural. A SAR reconhece que a falta de documentação legal no meio rural é um problema não solucionado e que os serviços de extensão

³⁰ Trata-se de um censo agrícola do estado coordenado pela Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural, atual SAR, no quadro do Microbacias 2, cujos resultados preliminares foram disponibilizados no ano de 2004 e 2005, tendo por base os dados coletados entre os anos de 2003 e 2004.

³¹ Os critérios utilizados pelo LAC para a condição do agricultor em relação aos estabelecimentos foram os seguintes: a) A condição do produtor é exclusivamente de Proprietário com título de posse: que representa quando o produtor possuir terra própria com título de posse de, pelo menos, uma parte das terras que compõem o estabelecimento agropecuário; b) A condição do produtor é exclusivamente de Proprietário sem título de posse: quando o produtor não possuir terra própria com título de posse, mas possui terra própria sem título de posse de, pelo menos, uma parte das terras que compõem o estabelecimento agropecuário; c) Quando o produtor não possuir terra própria, com ou sem título, a condição do produtor será determinada pela maior proporção das áreas de terras arrendadas, em parceria e ocupadas. No caso de igualdade das áreas a condição do produtor é definida pela ordem: arrendatário, parceiro ou ocupante (LAC, 2005, p. 10-11).

do Estado, seja por desconhecimento ou falta de prioridade, nunca atuaram nessa área.

No que concerne à regularização fundiária, os órgãos responsáveis pela execução da ação são a SAR, as Secretarias de Desenvolvimento Regionais, a Epagri, as Prefeituras Municipais e as organizações da agricultura familiar. Cabe à Gerência de Assuntos Fundiários fazer os levantamentos de campo, organizar a documentação do imóvel e encaminhá-la para o INCRA, a fim de certificar as plantas topográficas e, posteriormente, realizar o processo de usucapião. A sentença desse processo é o recurso hábil a ser utilizado para a averbação junto ao Cartório de Registro de Imóveis. Ressalta-se que apenas com a escritura pública obtida junto ao cartório é possível o acesso a políticas públicas para o meio rural, entre as quais estão o crédito rural e a regularização das exigências ambientais. Dentre os objetivos da regularização cita-se a qualificação, a quantificação e a disposição espacial dos imóveis sem registro nos cartórios; a obtenção de registro via ações de usucapião; o apoio à elaboração da documentação para a averbação da reserva legal; e a locação de áreas de preservação permanente.

As estratégias operacionais da regularização fundiária adotadas pelo Programa e que são requisitos essenciais aos agricultores para seu acesso podem ser observadas na Figura 2. As etapas consistem nos seguintes passos operacionais: levantamento da demanda local pela Epagri, seleção dos beneficiários, primeiro, pela Epagri local, em seguida, pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CDMR) e, por fim, pela SAR levando-se em consideração a participação em projetos estruturantes e o enquadramento nas normas do Pronaf³²; obtenção do

³² Alguns critérios de enquadramento são essenciais para que os agricultores possam ser beneficiados pelo programa, dentre eles destacam-se os seguintes: obter sentença judicial de partilha de bens, a área objeto do beneficiamento não pode ser menor que a área de fracionamento mínimo do município para permitir o registro do imóvel como terreno rural; o tamanho do imóvel não pode ser superior à quatro módulos fiscais ou a soma de seus imóveis não pode passar a mesma quantidade de módulos; o beneficiário deve se enquadrar como agricultor familiar segundo as normas do Pronaf; não pode exercer função pública, deve estar usufruindo economicamente do imóvel e os imóveis devem se enquadrar nos requisitos de usucapião, com domínio pela posse ininterrupta e prolongada e em decorrência do tempo. Para se enquadrar como agricultor familiar o mesmo deve ter uma unidade produtiva de caráter familiar com mais de 50% da mão de obra proveniente da família e possuir um valor agregado por pessoa ocupada que corresponda a uma remuneração menor que um salário mínimo mensal

referendo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Organização dos agricultores beneficiários para o repasse de informações; bem como a listagem das providências, dentre as quais a informação do imóvel e qualificação dos titulares de domínio, antigos proprietários, tempo de posse e documentos.

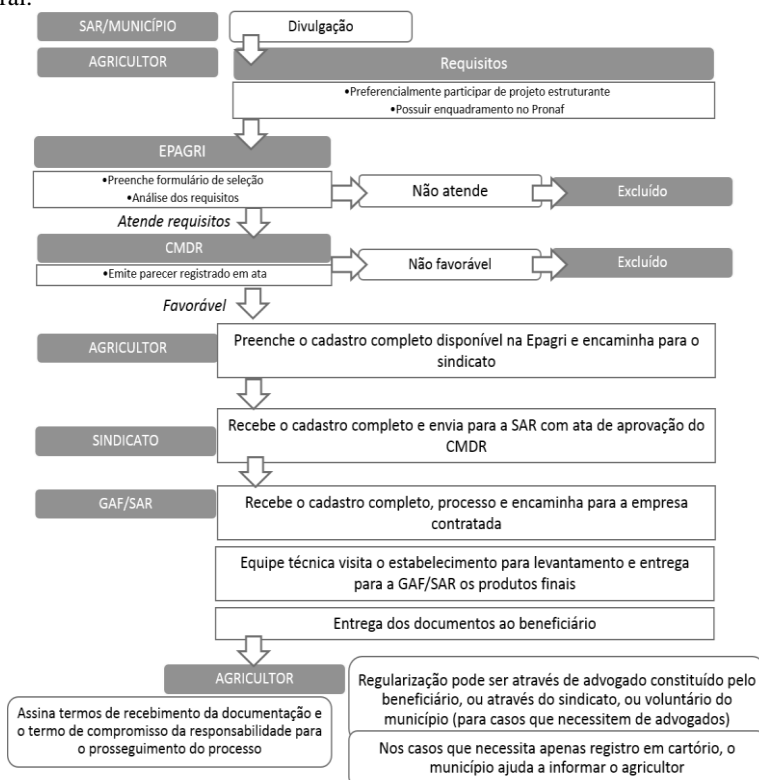
As demandas dos agricultores, intermediadas pelo extensionista local da Epagri, são encaminhadas à Secretaria Executiva do programa, que as organiza e as envia para a Diretoria de Assuntos Fundiários. Essa, por sua vez, analisa os casos, elabora o processo licitatório para a contratação do serviço topográfico³³, organiza os processos e envia a documentação para os municípios de origem para entrega aos beneficiários.

Quando de posse dos documentos, os agricultores devem se dirigir ao Fórum da Comarca e fazer a solicitação de apoio jurídico para entrega de pedido da sentença de usucapião. Assim, cabe ao assessor jurídico do Fórum a organização do processo e seu encaminhamento ao juiz para a solicitação do benefício. Com a aprovação da sentença de posse definida, o beneficiário encaminha-se ao Cartório de Registro de Imóveis com toda a documentação expedida do processo e da decisão judicial e efetua a escritura pública e o registro do imóvel.

(Agricultor Familiar tipo 1) ou entre um e dois salários mínimos mensais (Agricultor Familiar tipo 2) (PROGRAMA SC RURAL, 2012).

³³ Atualmente, esse processo está licenciado pela empresa Projetos, Supervisão e Planejamento Ltda (PROSUL).

Figura 3: Procedimentos para o acesso à regularização fundiária via Programa SC Rural.



Fonte: Adaptado do Programa SC Rural, 2012.

Segundo informações fornecidas nas entrevistas realizadas junto à assessora jurídica do Programa SC Rural em 2013 e 2014, o Programa SC Rural não deve ser entendido como um Programa de regularização fundiária, mas sim como um suporte inicial para o processo de regularização. A responsável pela assessoria jurídica enfatiza que o atual programa é apenas uma assistência financeira que permite a realização de serviços de medição, demarcação e georreferenciamento dos imóveis rurais. Cabe ao agricultor, em posse das plantas topográficas, contratar serviços de advogados para o processo de encaminhamento dos documentos via usucapião (PROGRAMA SC RURAL, 2012). Sabe-se, no entanto, que a fase do processo jurídico de legalização das ocupações das terras ainda é de difícil cumprimento pelos agricultores.

Um das ações se chama apoio à regularização fundiária, esse apoio é justamente por não podermos atuar particularmente. Nesse apoio à regularização, nós vamos a campo, conversamos com as entidades representantes dos agricultores, as pessoas com necessidades de regularizar, mas que não têm condições financeiras para arcar com o levantamento georreferenciado, levantamento topográfico. Através do SC Rural é feito uma licitação para uma empresa que vai prestar todo esse serviço para o agricultor e para a SAR. A gente fornece para esse agricultor todo o material, parte da reserva legal, aqueles que possuem reserva legal do imóvel para que os agricultores possam regularizar (Assessoria jurídica do Programa SC Rural, 2014).

Segundo dados da SAR (2014), até o início de 2014, haviam 1.144 imóveis rurais cadastrados, dos quais 1.050 estavam em processos de regularização. Contudo, vale esclarecer, que esse processo de regularização fundiária não visa a entrega do título de propriedade ao agricultor familiar. A SAR estabelece que o programa de apoio à regularização é iniciado pela SAR, que contratou uma empresa privada via licitação para a medição e georreferenciamento. Contudo, cabe ao agricultor com auxílio de um advogado encaminhar os documentos gerados e dar prosseguimento à ação judicial. A assessora jurídica da ação de regularização fundiária da SAR justifica esse procedimento da seguinte forma:

A partir daí a comunidade, através do Sindicato, da prefeitura ou entidades que ajudam como associação de moradores, eles têm na região um advogado, se for o caso de usucapião ou de partilha e eles auxiliam através de uma ação judicial para que os agricultores deem o encaminhamento para esse material que a gente deu para que efetuem e regularizem suas terras [...]. Eles são cadastrados, feito uma triagem, e então entramos com a parte mais cara. Um levantamento georreferenciado topográfico é muito caro, próximo a R\$6.000,00. Os que foram feitos anteriormente custaram R\$3.417,36. Então não é qualquer agricultor que tem condições para fazer um levantamento, em especial, a agricultura de subsistência, e posteriormente ele pagar um advogado. Se eles se

reunirem com mais agricultores, o advogado vai sair mais barato e podem parcelar. Advogados em locais pequenos têm acesso ao juiz e isso facilita no processo de vários agricultores todos juntos. Alguns locais fazem mutirão (Assessoria jurídica do Programa SC Rural, 2014).

Para essa assessora jurídica existe muita desinformação sobre o processo de regularização fundiária, o que demanda explicações sobre as documentações geradas pelo Programa SC Rural. As plantas topográficas não são propriamente a regularização e não são possíveis as vendas dos estabelecimentos em conformidade com a lei quando está em andamento o processo fundiário.

Temos no Estado muitos problemas de compra e venda, sem escritura e registro e precisam entrar com o usucapião. Tem uns que têm o registro, mas também só fizeram o contrato de compra e venda, mas não puderam ir no cartório. Temos casos que já tem a sentença judicial, já tem o formal de partilha dos inventários. Temos casos de condomínios já vindos de partilha, cuja área é maior que a menor fração permitida. Então, todas as pessoas de muitos casos desses estão sendo beneficiados e isso é uma oportunidade. Entramos com a informação, apoio, eles assinam a uma declaração que vai ter prazos de tanto tempo para entrar com a ação e para fazer o registro. Claro que isso ainda haverá aqueles que vão achar que isso é a inscrição final. A gente vai correr esse risco, mas creio que a maioria deles, inclusive por ação do município, seguirá em frente com o processo (Assessoria jurídica do Programa SC Rural, 2014).

Em relação à triagem dos agricultores e escolha dos municípios beneficiados, a entrevistada ressalta algumas dificuldades operacionais que demonstram o elevado grau de desinformação no campo referente ao procedimento jurídico da regularização fundiária.

Por enquanto não delimitamos o percentual por município, porque o agricultor tem medo de perder a terra e acha que o Estado quer pegar a terra. É difícil conquistar a confiança. Vamos pela demanda através de parcerias, SDR, Sindicatos, Epagri, Cidasc, prefeitura, associação de moradores e assistentes sociais para ajudar e que

tem maior conhecimento dos agricultores. Chego nos agricultores por estas entidades e estas entidades fazem todo o contato com o agricultor, porque eles sabem a realidade do agricultor. Nós aqui da SAR não sabemos nada da realidade deles. Por isso vai notar que o cadastro vem preenchido por eles e esse cadastro é selecionado depois que eles passam e são avaliados pelo Conselho Municipal e depois vem para a SAR, porque não sei da realidade e não posso beneficiar ou responsabilizar através desse programa se não conheço a pessoa. Então a gente dá todas as informações e faz a capacitação das pessoas para que elas possam então captar esse público (Assessoria jurídica do Programa SC Rural, 2014).

Ainda segundo a assessora jurídica do Programa SC Rural, a quantidade de beneficiários ainda é pequena e o Programa não previu o atendimento de toda a demanda de agricultores existente:

Estima-se que no estado, pelo Levantamento Agropecuário Catarinense, há mais de 17 mil propriedades sem título. Então, você vê que é um número pequeno que a gente pegou, porém são os requisitos que nós temos com o banco [Banco Mundial] e infelizmente não abarcamos a todos, porque temos pessoas [agricultores] que tem um bom poder aquisitivo e não é prioridade nem intenção do programa grandes fazendas, o suporte é o pequeno produtor, que precisa de ajuda do Estado (Assessoria jurídica do Programa SC Rural, 2014).

O andamento do processo de regularização é variável no tempo e depende do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e da empresa licitada para a medição das áreas. Outro entrave é a equipe técnica do Programa que é pequena, formada por apenas dois técnicos para todo o estado. Inexistem nesse Programa parcerias com o INCRA, visto que a SAR não tem poder para a regularização de áreas da União:

Estamos na hierarquia mais baixa e não podemos querer regularizar um imóvel da União. Temos muito esse cuidado e vemos se as terras são do Estado, de posseiros, assentados, porque são outros órgãos envolvidos nessa ação (Assessoria jurídica do Programa SC Rural, 2014).

Assim, o Programa SC Rural por mais que apresente grandes limitações, configura como um recurso do governo para tentar minimizar os problemas decorrentes da ausência de regularização fundiária dos agricultores familiares no estado catarinense. Embora não preveja uma ação com todos os agricultores familiares com problemas de regularização, nem o acompanhamento dos agricultores beneficiados em todas as etapas do processo fundiário, essa iniciativa pode servir de impulso para que as organizações profissionais agrícolas que representam a agricultura familiar percebam que a assistência técnica jurídica pode ser tão importante quanto aquela voltada para orientar os sistemas produtivos. Nesta pesquisa não será possível fazer uma avaliação conclusiva sobre a atuação do Programa SC Rural nessa área, dado que as ações encontram-se em curso. Ainda assim, esse trata-se de um tema que merece ser melhor analisado por novos estudos.

1.7 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Este capítulo buscou mostrar que a historicidade dos acontecimentos de acesso à terra e de regularização fundiária figuram como situações problemas no atual sistema de registro de imóveis rurais no Brasil. Apesar de inúmeros avanços decorridos com o tempo, desde o sistema de sesmarias até a instauração do CNIR na atualidade, o país ainda carece de grandes investimentos nesse setor.

Com a reconstrução histórica do processo fundiário foi possível observar que, mesmo com os instrumentos e legislações criadas por meio do uso e posse de terra ao longo das décadas, os problemas de grilagens de terras, de proliferação de registros ilegais, das ambiguidades de títulos, da ilegalidade e instabilidade jurídica dos imóveis rurais, do uso da posse pelos agricultores, da ausência de sistematização de informações agrárias, e da carência de unificação dos registros de imóveis rurais continuam a existir. Atualmente, a estrutura fundiária do Brasil configura-se como altamente concentrada, fruto da ineficiência de políticas públicas fundiárias e de combate de ações ilegais de apropriação de terras públicas. Aliado a isso, a persistência dessa alta concentração colaborou de forma marcante na manutenção das desigualdades sociais e econômicas da população e da pobreza rural.

A fragilidade do sistema de registro e do conhecimento da malha fundiária do país interfere diretamente na ação dos tomadores de decisões políticas sobre questões fundiárias, seja no fomento das políticas públicas, seja na realidade do agricultor. Quanto à indefinição de propriedade, essa

situação acarreta a inibição de investimentos, o que prejudica a produção agropecuária e a eficiência econômica da terra, bem como faz aumentar os conflitos por posses de terras, interferindo na estabilidade social dos agricultores, além de dificultar o planejamento e ordenamento territorial a longo prazo.

Apesar das políticas coordenadas pela SERFAL, SRA e INCRA de ações de regularização fundiária no país e nos estados federados, essas iniciativas não suprem a demanda existente. Mesmo em ações como as do Programa SC Rural e da parceria INCRA/SAR, em nível estadual, não são atendidos todos os casos existentes. A operacionalização dessas políticas esbarra em questões orçamentárias, de gestão, da continuidade da ação ao longo do tempo, de poder e vontade política, bem como de estratégias de ação, como a utilização do recurso de usucapião, que se mostra como um instrumento de regularização de longo prazo. Contudo, apesar dessas dificuldades, as organizações têm feito esforços incipientes no sentido de promover ações fundiárias e assim possibilitar que agricultores sejam beneficiados pelas políticas públicas. Nesse sentido, o próximo capítulo busca identificar e caracterizar o perfil socioeconômico dos agricultores do Território Meio Oeste Contestado que representam parte do público potencial para políticas de regularização fundiária considerando-se às condições históricas, econômicas, produtivas e sociais dos atores na região, bem como as ações das organizações locais.

CAPÍTULO II

2. PERFIL SOCIOECONÔMICO DE AGRICULTORES FAMILIARES COM PROBLEMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO

O presente capítulo tem como objetivo explorar e analisar os dados da pesquisa empírica realizada junto aos agricultores familiares no Território Meio Oeste Contestado a partir da abordagem da micro-história, buscando relacionar em que medida os aspectos históricos vivenciados pela população da região e suas especificidades locais ainda estão presentes na realidade atual e interferem no modelo de legalização do estabelecimento agropecuário. Busca-se também identificar e caracterizar as categorias de agricultores presentes na região e seu potencial para o ingresso em políticas públicas fundiárias. Dessa maneira, efetua-se primeiramente o levantamento histórico e fundiário do Território e seus desdobramentos ao longo do tempo, seguido de informações referentes às questões socioeconômicas das categorias de agricultores familiares identificadas na região. Além da realização dessa caracterização histórica associada à situação de legalidade fundiária, também se abordará questões relacionadas à percepção dos entrevistados sobre o processo fundiário e a importância dada pelos agricultores à legalização das suas terras. Por último, busca-se entender a forma de atuação das organizações rurais nos municípios pesquisados no que se refere às ações de regularização e as potencialidades e desafios da implementação das políticas fundiárias no Território.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO E FUNDIÁRIO DO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO

O Território Meio Oeste Contestado é composto por 29 municípios de Santa Catarina e compreende uma área de 8.288,10 Km², representando aproximadamente 9% da superfície do Estado (IBGE, 2006). O Meio Oeste Contestado representa um território de políticas públicas constituído, no ano de 2004, por intermédio do governo federal, mais especificamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. De forma especial, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) desse Ministério incluiu esses municípios no Programa Território Rural de Identidade (PTRI). Para tanto, essa Secretaria utilizou como critérios de seleção a forte presença da agricultura familiar e, de forma específica, de agricultores assentados pela reforma agrária. A incidência de pobreza

credenciou o Território para participar, a partir de 2008 de outro programa de cunho territorial denominado Território da Cidadania (PTC), que se encontra ainda em vigor na região.

No que se refere a características socioeconômicas atuais, o Território Meio Oeste Contestado apresenta uma população total de 272.039 habitantes, sendo a população urbana de 199.363 (73,28%) e a população rural de 72.676 (26,72%). O Território conta com 13.155 estabelecimentos da agricultura familiar, o que representa aproximadamente 85% do total dos estabelecimentos, e 15% considerados estabelecimentos patronais (IBGE, 2010). O Território é marcado por intensa concentração fundiária, já que 62,5 % da área de terras agrícolas estão ocupadas pelos estabelecimentos rurais não familiares (TECCHIO, 2012).

A estrutura fundiária do Território indica que 27,8% dos estabelecimentos agropecuários possuem áreas menores de 10 ha, enquanto que 59,4% áreas entre 10 e 50 ha. Estes últimos formam a parcela prioritária das políticas de apoio à agricultura familiar (IBGE, 2006; TECCHIO, 2012). Aproximadamente 90% dos estabelecimentos rurais são de agricultores familiares com até 50 ha. Os dados do IBGE (2006) apontam que 7,71% dos estabelecimentos são geridos por agricultores não proprietários, ou seja, por arrendatários, parceiros, ocupantes e produtores sem área. Dessas categorias, os ocupantes correspondem a um universo de 800 estabelecimentos agropecuários. Segundo Tecchio (2012), a condição de ocupantes ou posseiros de terras está presente na maior parte do Território e representa uma parcela da população rural sem acesso à documentação das áreas. Tecchio (2012) mostra basicamente que ocupantes, posseiros, arrendatários e parceiros ocupam minifúndios, ou seja, unidades agropecuárias com áreas insuficientes para manter a subsistência do grupo familiar. Assim, essas famílias buscam alternativas de renda em trabalhos sazonais ou como empregados de empresas prestadoras de serviços agropecuários terceirizados.

Na tabela 4 (no anexo) é possível observar os estabelecimentos agropecuários por condição de agricultor nos municípios do Território Meio Oeste Contestado. Nela são apresentados também dados de Santa Catarina e do Brasil no que se refere tanto aos estabelecimentos com proprietários quanto aqueles sem proprietários (assentados sem titulação definitiva, arrendatário, parceiros, ocupantes e produtor sem área). Baseando-se nos dados do censo, essa tabela mostra que nos municípios de Passos Maia e Ipuaçu existem, respectivamente, 203 e 205

estabelecimentos agropecuários geridos por agricultores não proprietários da terra, o que justifica a escolha dos mesmos para a pesquisa de campo.

Além dessas informações, é possível constatar que o Território apresenta um elevado dinamismo socioeconômico, com a presença de agroindústrias, que obtêm matéria prima advinda da agricultura familiar. Mesmo apresentando esse dinamismo, a região apresenta uma quantidade significativa de famílias rurais pobres que não se integram às cadeias produtivas agropecuárias (TECCHIO, 2012). O Meio Oeste Contestado caracteriza-se, portanto, como um território em que há grande concentração de terras, mesmo tendo quantidades expressivas de agricultores familiares, entre os quais se encontram aqueles sem acesso à terra, indígenas e assentados da reforma agrária (TECCHIO, 2012), além de agricultores com problemas de regularização fundiária.

Em relação ao seu histórico de ocupação a zona que hoje constitui o Território Meio Oeste Contestado pode ser dividida em três momentos, a saber: o primeiro está relacionado à ocupação por indígenas, especialmente da etnia Kaingang. O segundo com a ocupação por caboclos, que praticavam uma agricultura de subsistência e extrativista na região. E o terceiro período, que ocorre no início do século XX, com a colonização por imigrantes ou descendentes de imigrantes europeus (PTDRS, 2006; TECCHIO, 2012). Dessa forma, as ocupações por imigrantes ocorreram fundamentalmente com o intuito de evitar que outros países, em especial a Argentina, se apropriassem da região.

Ao longo do tempo, a região foi alvo de disputas constantes com o Reino da Espanha e a República da Argentina e, no início do século XX, entre os estados do Paraná e Santa Catarina. A maior parte da população era constituída por agricultores caboclos sem títulos de terra (MARTINS, 1986; PTDRS, 2006). Segundo Cazella e Alves (2004), o vocábulo caboclo designa, de forma genérica, uma etnia fruto do cruzamento entre brancos e índios. A região do Contestado concentra uma importante população desse grupo étnico. Entre as razões destacadas pelos autores está o fato dessa região ter permanecido por um longo período sob a condição de “terras sem donos”, o que proporcionou e facilitou a fixação dos foragidos de revoltas de diversas regiões. Para Machado (2004), a conotação étnica não é a única característica da população cabocla, embora esta seja frequentemente utilizada para configurar o mestiço ou homem de origem indígena e/ou africana. Para esse autor, o que se deve considerar como primordial é sua distinção social e cultural, ou seja, a caracterização dos caboclos como sendo homens e mulheres pobres, pequenos lavradores posseiros, agregados ou peões que vivem em

economia de subsistência. Há inclusive brancos descendentes de alemães e de poloneses que são considerados “acaboclad”.

Estes pequenos agricultores e criadores caboclos, além de estar distantes dos dispositivos do Estado que poderiam levar à regularização de suas posses, na maior parte das vezes, nem sentiam necessidade de assim proceder. Viviam em suas terras da mesma maneira que seus pais e avós o fizeram. Se aparecesse algum usurpador, teriam que defender seu sítio à força, pouco adiantando ter ou não um papel passado em cartório. Desta forma, para os pequenos posseiros, muitas questões de terras resolviam-se assim, no âmbito privado, sem qualquer registro ou processo em instituições de Estado. Em caso de querer regularizar sua posse, estes lavradores pobres teriam que juntar uma papelada que não possuíam e gastar um dinheiro (em medições, taxas e emolumentos) que lhes era escasso. Além disso, a relativa mobilidade desta população tornava muito comum as vendas de posses não regularizadas entre os caboclos, o que era vedado pela legislação, acabando por inviabilizar qualquer processo de legitimação. Outro problema legal estava associado às posses por herança, uma vez que raramente os pequenos lavradores faziam inventário e, muitos dos seus pais ou avós não possuíam qualquer registro civil. Por fim, havia o problema adicional que complicava as vendas e heranças, o fato do Estado não reconhecer a família cabocla, que normalmente não era formada por casamento civil ou religioso, mas por amasiamento³⁴ (MACHADO, 2011, p. 9-10).

Para Ogliari (2002), os caboclos que chegaram à região a partir do século XIX, em sua grande maioria do Paraná, Rio Grande do Sul, outras regiões catarinenses e brasileiras, do Paraguai e da Argentina vieram atraídos pelo tropeirismo³⁵, pela exploração da erva-mate e,

³⁴ Corresponde ao ato de conviver como casal e constituir família sem o registro oficial em cartórios.

³⁵ Existem várias interpretações para o tropeirismo. Sabe-se, contudo, que esse sistema iniciou com o desenvolvimento da mineração no século XVII e XVIII em Minas Gerais e está associado primordialmente à procriação e venda de gados e

também, fugidos de guerras ocorridas na região. O autor relata que se instalaram nas terras como posseiros, em pequenas áreas e praticavam a caça e pesca, além da lavoura para a subsistência. Esses caboclos posseiros foram expulsos para terras de menor qualidade a partir da ação de empresas colonizadoras, que passaram a atuar na região no final do século XIX e início do XX. Alguns destes caboclos permaneceram nas terras comercializadas por empresas colonizadoras na função de agregados e peões. Poucos conseguiram fazer a venda das terras que ocupavam e quando faziam era no valor aquém do real.

Os poucos posseiros com poder aquisitivo e informações necessárias para enfrentar os trâmites legais exigidos para a regularização das terras, tiveram seus pedidos negados pelo Estado, sob a alegação de que as terras não eram devolutas. Com exceção das grandes fazendas, as demais terras tinham sido destinadas às grandes colonizadoras (WERLANG, 2002, p. 59).

Quando se analisa a questão do acesso à terra pelos atuais agricultores do Território, as marcas do passado, em especial da Guerra do Contestado e seus desdobramentos ficam evidentes. Entre os anos de 1912 a 1916 ocorreu a Guerra do Contestado, tendo como pano de fundo a disputa entre os estados do Paraná e Santa Catarina, mas que envolveu outras questões políticas e sociais. A população conhecida como cabocla, formada por famílias sem posse da terra, vivenciou a maior guerra popular da história contemporânea do Brasil. O conflito abrangeu 20 mil rebeldes e envolveu efetivos do Exército brasileiro e tropas de combatentes irregulares (MARTINS, 1986).

Para Amador (2009), a Guerra do Contestado foi de ordem econômica, mas também política, que provocou mudanças sociais na região. A luta camponesa pela posse da terra colocou a população cabocla contra os governantes, que promoviam a concentração de terra em benefício de grandes fazendeiros, empresas colonizadoras e agricultores

muare. Outras interpretações são possíveis e coincidem sobre um sistema de comércio ou transporte, além de um sistema de produção animal. Dessa forma, o tropeirismo pode estar relacionado ao comércio de animais, a produtos de exportação e ao transporte de mercadorias de abastecimento interno, que eram produzidas na colônia para abastecer as áreas do interior e as suas vilas e cidades. No sul do Brasil, esse sistema foi importante para o desenvolvimento das cidades interioranas e expansão da atividade econômica. Para saber mais sobre os tropeiros ler Sathler (2003).

familiares de origem europeia. Segundo Auras (1995), ao se observar o conflito do ponto de visto do caboclo, as questões ligadas à contestação de terras entre os estados do Paraná e Santa Catarina não configuraram os únicos elementos para o estopim da guerra. Para a autora, a absoluta falta de condições de vida para o caboclo, resultado de uma estrutura político-social profundamente injusta e autoritária foi decisiva para o combate.

Outros fatores também influenciaram nesse processo, dentre os quais destaca-se a construção da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande pela *Brazil Railway Company*, na qual milhares de trabalhadores não foram reconduzidos aos seus lugares de origem, contribuindo para o aumento significativo do número de moradores na região e para o rompimento do equilíbrio social vigente (AURAS, 1995). Segundo Carvalho (2007), a passagem dos trilhos por determinada região contribuía com a valorização da terra, que passaram ser desejadas através da ocupação e tentativas de legitimação por parte das empresas. Esse processo levou ao fechamento de fronteiras, uma vez que estava cada vez mais difícil a ocupação de terras devolutas pelos pequenos posseiros. Contudo, a estrada de ferro tornou-se estratégica ao governo e a poderosos grupos econômicos, que tinham o objetivo de introduzir na região relações capitalistas ligadas, dentre elas a propriedade privada da terra, até então, praticamente ausente na região (AMADOR, 2009).

A indignação da população cabocla com as perdas de terras³⁶ para as empresas ligadas à ferrovia e sua atuação autoritária se associou

³⁶ Era autorizado às empresas a exploração de faixas de terra de até quinze quilômetros de cada lado da linha férrea, além da autorização para explorar toda a madeira nela existente. Cabia à *Southern Brazil Lumber and Colonization Company* a venda de lotes aos imigrantes europeus na região. Os trabalhadores das empresas, de forma geral, viviam nas proximidades das empresas e também em localidades distantes em modelos habitacionais chamados de “acampamentos”, os quais eram móveis e transferidos, sempre que necessário, para locais próximos às extrações de madeira, visto que eram úteis aos homens envolvidos com as funções referentes ao serviço desempenhado nas matas, como o corte e transporte da madeira, o avançamento dos trilhos e a manutenção dos ramais ferroviários da companhia (TOMPOROSKI, 2006). Segundo Tomporoski (2006), as casas eram construídas por conta própria e em meio às matas, na região circundante às empresas, através do processo de apossamento. Nesse sentido, Carvalho (2002) *apud* Tomporoski (2006, p.23) relata que esse processo foi o “método costumeiramente empregado para a apropriação territorial na região, na qual era comum o estabelecimento de posses por pequenos agricultores, antes da chegada dos grandes fazendeiros e da administração pública. Nestas posses estabelecidas no interior da floresta, o sertanejo mantinha pequenas plantações

ao descontentamento da população com o coronelismo³⁷ existente na região. A valorização da terra e sua consequente institucionalização enquanto propriedade privada aprofundou ainda mais o clima de insegurança e insatisfação. Assim, segundo Auras (1995), a transformação da terra em bem de produção acarretou a institucionalização da propriedade privada, em detrimento da simples ocupação de terra ou posse, lógica vigente e usual para a população cabocla. Nas palavras de outra autora:

A formulação capitalista fundamentada na propriedade da terra, fez com que o caboclo não conseguisse conviver com a colonização patrocinada pelas companhias colonizadoras. Simplesmente pelo fato do caboclo não se preocupar com a acumulação de bens, não tinha dinheiro suficiente para adquirir uma propriedade (POLI, 1987, p.3).

para subsistência e mesmo para o pequeno comércio de excedentes, uma espécie de roça cabocla, além de efetuar a coleta da erva mate”.

³⁷ Foi no tempo da República Velha que a Guarda Nacional acabou por ter um papel essencial na dominação política. Seus integrantes eram graduados conforme uma hierarquia militar e eram denominados de “coronéis”, “majores”, “capitães”, dentre outros. Assim, os chefes políticos municipais ou regionais passaram a ser conhecidos como os “coronéis”, e como “coronelismo” o fenômeno político que executavam. O coronelismo se caracterizou pelo rígido controle dos chefes políticos sobre os votos dos eleitorados, instaurando-se um sistema de “curral eleitoral” que culminou produzindo o “voto de cabresto”, no qual eleitores estavam sujeitos à tutela dos coronéis. Os coronéis não necessariamente eram grandes fazendeiros, mas também eram comerciantes que negociavam produtos agrícolas da região e que compravam a produção de sitiantes e de moradores e agregados de sua área. Os clientes dos coronéis, quase que invariavelmente, eram também considerados seus clientes políticos. O coronelismo se caracterizou pela exclusão política dos dissidentes que não agregavam uma clientela para a negociação de posições políticas. Os coronéis, portanto, faziam-se da força de jagunços, trabalhadores e agregados de suas fazendas e daquelas de seus clientes e correligionários para impor seu poder regional (MARTINS, 1986, p. 46). Para Machado (2004), derivada do termo “coronel”, a mais alta patente concedida pela Guarda Nacional, o coronelismo, ou poder local dos grandes proprietários rurais e comerciantes, encontrou no primeiro sistema político republicano amplas condições de autonomia, adequadas ao exercício de mando local e regional.

Dessa forma, os caboclos passaram a ser tratados como “intrusos³⁸” pelos colonizadores em suas próprias terras. A partir desse momento procede-se uma violenta expulsão de posseiros na região. Uma numerosa massa marginalizada, de repente, viu-se destituída da condição de produzir seus recursos para a subsistência (AURAS, 1995). Para Auras (1995), com a retirada das terras dos caboclos e sua expulsão, iniciou-se um processo de imposição de valores diferenciados à lógica até então praticada pelos caboclos. Instaurou-se, portanto, uma lógica que visava o desenvolvimento capitalista na região.

Segundo Machado (2008), no início do século XX a região do Contestado passou por um severo processo de transformação, caracterizado principalmente pela presença de novas forças políticas e econômicas. Dessa forma, novas imposições relacionadas com a terra estavam ocorrendo, para além daquelas que se baseavam no cultivo e na morada habitual. Assim, um processo de crise atingiu o modo de viver dos caboclos da região, sendo que muitos deles não se adequavam à nova vida e lutaram até a morte para manter suas “tradições”.

Mesmo com condições adversas frente ao exército e o coronelismo, os caboclos optaram pela luta em defesa de suas terras. Contudo, a população cabocla foi derrotada e uma quantidade significativa de mortos e deserdados da terra foi o resultado do conflito. A Guerra do Contestado, segundo Amador (2009), tornou-se um divisor de águas do modelo de desenvolvimento econômico da região, que antes era marcado por uma economia de subsistência, e que no pós-guerra contou com um processo de ocupação de terras por descendentes de imigrantes, os quais instalaram uma economia que integrava a lógica do mercado capitalista. Essa nova lógica contribuiu com o processo de mudança do perfil socioeconômico e cultural da região e de sua população.

Essa disputa levou o governo catarinense a intensificar o processo de colonização na região oeste. Muitas das terras do atual Território foram cedidas a empresas colonizadoras e a empreiteiras, em sua grande maioria de capital estrangeiro. Assim, a colonização da região ocorreu por meio de descendentes de imigrantes europeus, especialmente alemães, italianos e poloneses, oriundos do Rio Grande do Sul e do Paraná.

³⁸ A expressão “intruso” denota, por si só, uma conotação negativa, visto que caracteriza alguém como o invasor, que age ilegalmente e de má fé. Esse termo é utilizado inclusive quando alguém se apossa de uma terra ilegalmente (CARVALHO, 2008).

D'Angelis (1995) relata que os reflexos dessa nova fase foram marcados pela expansão da exploração de madeira na região e continuidade do processo de expulsão dos posseiros. De forma sistemática, procedeu-se a expulsão dos caboclos de suas terras para entrada de imigrantes, que adquiriam as terras tituladas das colonizadoras. Para Ogliari (2002), foi através da política governamental de atrair imigrantes para ocupar as terras da região e da iniciativa particular das colonizadoras, que se promoveu o deslocamento dos colonos de outras regiões para as terras do oeste catarinense.

Nesse sentido, as empresas colonizadoras utilizaram-se do argumento de ocupação de “terras desocupadas” e das vantagens de adquirir terras no Oeste com o intuito de expandir sua colonização. Para Renk (2006), essa tendência de ceder ou vender terras para as colonizadoras resultou no preenchimento do “vazio demográfico” da região. Assim, muitos imigrantes, apropriaram-se de terras não legalizadas, enquanto que a população cabocla vivia travando lutas pelas áreas nas quais já viviam. Renk (2006) afirma que houve uma “limpeza” das áreas estratégicas para as colonizadoras, criando uma escassez de terra para a fração posseira. Os posseiros foram reduzidos à condição de minoria a partir desse processo de exclusão, com menor poder de impor sua visão e representação do mundo.

Para Renk (2006), com a migração dos colonos de origem europeia para o oeste catarinense, foram ignoradas as posses estabelecidas pelos brasileiros, o que resultou na expropriação e dispersão dessa população e, como consequência, a desestruturação do modo de vida tradicional desses caboclos. As companhias não tinham o interesse nem no reconhecimento dos direitos de posse dos caboclos, nem na fixação desses na região. Ainda, segundo essa autora, duas opções eram relegadas aos caboclos: se adaptarem à colonização ou ficarem excluídos. Dessa forma, o resultado foi uma desestruturação do modo de vida anterior à colonização e também o descompasso entre o *habitus* da população cabocla e as estruturas econômicas introduzidas via colonização. A eficácia de um projeto colonizador requereu agente humano, cujo modelo foi o descendente do europeu proveniente das colônias velhas do Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, Renk (2006) faz um comparativo das similaridades desse processo com a ideologia de colonização europeia no país, a qual foi protagonizada pelos colonos “trabalhadores”, “construtores do progresso e da civilização”, porém ignorando a figura da população cabocla brasileira. Para ela, a exclusão dessa camada da população se justificava e se legitimava devido ao modelo de colono que fortificaria um “país de vocação agrícola”.

Para Bloemer (2000), a repartição de lotes pelas empresas colonizadoras objetivava a formação de núcleos coloniais que iriam fazer os limites com extensas fazendas. Dessa forma, as posses dos caboclos estavam cada vez mais sitiadas por grandes propriedades e núcleos coloniais. Como consequência da colonização, os caboclos foram expulsos das terras devolutas e ocuparam terras de menor qualidade, como áreas declivosas e de menores dimensões e, dessa forma, passaram a integrar nessas novas localidades a condição de agricultores arrendatários, ocupantes, assalariados temporários e parceiros. Alguns se deslocaram para terras do Paraná, Mato Grosso, Rondônia e demais estados, objetivando a exploração de áreas para a morada e cultivo.

Uma parcela de famílias de origem cabocla foi recrutada por empresas madeireiras ou serrarias que, a partir dos anos 1930, exerceram um importante papel econômico na região. Para Ogliari (2002), o incremento da exploração madeireira na região fez com que uma parcela de caboclos passasse a trabalhar nas atividades de corte, arrasto e serrador de madeira. Para tanto, muitos se instalaram com suas famílias em vilas próximas às serrarias. Com a decadência da atividade, poucos permaneceram na terra e foram em busca de trabalho nas cidades na condição de boia fria, diarista, dentre outros. Para Werlang (2002), há inúmeras razões pelas quais os brasileiros caboclos se desfaziam de suas ocupações na região. Dentre os motivos, destaca-se o pleno conhecimento de que sem a presença da escritura e posse da terra era instável e insegura sua permanência; a lembrança das revoltas ocorridas durante a Guerra do Contestado, nas quais os posseiros foram expulsos pelas polícias particulares ligadas à empresa *Brazil Railway*; a impossibilidade de convivência do antigo sistema de criação de animais e plantas com as novas técnicas surgidas após a colonização; a dificuldade de permanência do modo de vida tradicional dos caboclos, através das costumesiras derrubadas de matas, entre outros fatores.

Segundo Renk (2006), muitos dos caboclos se mantiveram na atividade produtiva da erva mate em atuações como tarefeiros contratados por ervateiras da região, invariavelmente na função de extratores. Outros tantos sofreram com o deslocamento social “transformando o capital fundiário em capital comercial ou industrial” (p. 194). Muitos dos caboclos que passaram pelas indústrias madeireiras, com trabalhos assalariados integraram a atividade da erva mate como ofício predominante. Assim “a luta da nação brasileira passa a ser a da erva, através de tarefeiros efetivos ou provisórios” (p.198), sendo estes últimos representados por extratores temporários que, em períodos de férias de outras ocupações, como a do setor madeireiro, utilizam dessa condição

para ganhos adicionais ou para a busca de novas atividades rentáveis. Esses dois tipos de trabalho, tanto das serrarias quanto das ervateiras, estão relacionadas à familiaridade e conhecimento do trabalho no mato, onde por vezes ficam acampados em condições precárias para realizar o corte de erva mate.

A partir da década de 1960, com o processo de modernização da agricultura, inicia-se um regime de inversão populacional, fazendo com que famílias das zonas rurais fossem em busca de melhores condições no meio urbano, concentrando-se em bairros periféricos das cidades. Atualmente é comum a existência de bairros pobres na maioria dos municípios do Território constituídos majoritariamente por famílias caboclas.

Marcados pela exclusão, seus descendentes passaram a compor significativa parcela dos moradores da periferia de diversas cidades formadas com o crescimento populacional de diversos núcleos coloniais na região. Sem uma qualificação profissional ou oportunidades de emprego, muitos se encontram desempregados ou buscam sobreviver com trabalhos temporários, compondo também considerável parte dos acampamentos e assentamentos do MST da região (RENK, 2009).

Os atuais agricultores da região estudada revelam ainda uma diversidade de situações socioeconômicas, culturais, históricas e de continuidade de luta pelo acesso à terra e sua regularização. O acesso à terra continua sendo alvo de disputas na região até os dias atuais, como indica a forte presença de assentamentos fruto de lutas de movimentos sociais constituídos no início dos anos 1980 e de terras indígenas em vários municípios do Território Meio Oeste Contestado.

2.2 CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO

Nesta etapa serão apresentadas as características gerais das comunidades rurais dos municípios de Ipuçu, Abelardo Luz, Faxinal dos Guedes e Passos Maia, que fizeram parte da pesquisa de campo.

2.2.1 Município de Ipuçu: comunidades de São João e Samburá

O histórico do município remonta à presença de índios das tribos Kaingang e Guaranis, que ocupavam a região. O nome de Ipuçu tem origem Tupi Guarani, que significa Lajeado Grande ou Fonte Grande (IBGE, 2014). Esse nome está associado aos rios da região chamados de Rio Chapecó e Rio Lajeado Grande, esse último relacionado ao fundo do rio que apresenta lajes. No início do século XX, além dos índios, outros habitantes começaram a ocupar as terras do município, a maioria de origem cabocla, oriundos do estado do Paraná.

Devido à grande riqueza de pinheirais (*Araucaria angustifolia*), imigrantes pioneiros iniciaram a atividade econômica baseada na extração de madeira por meio da instalação de dezenas de serrarias em toda a região. Na comunidade de São João, a atividade de extração de madeira esteve muito presente e seus reflexos perduram até os dias atuais. Ainda hoje, é possível encontrar agricultores que vivem em locais ocupados no passado pelas serrarias e que permaneceram em pequenas áreas, nos locais onde existia o vilarejo da serraria, como ocupantes, portanto, sem a titularidade da terra.

O crescimento econômico do município se deu principalmente devido às empresas colonizadoras, à abertura da rodovia federal (BR-282) e à instalação de agroindústrias no território. Essas atividades cederam espaço, com o passar do tempo, a outras atividades econômicas, como, por exemplo, a agricultura intensiva de soja, milho, trigo e feijão, a pecuária de gado de corte e leite, avicultura e suinocultura e o comércio. O município também conta com indústrias de serraria, fábrica de móveis, frigoríficos para abate de suínos e aves, indústria de ração, produção de óleos para indústria de cosméticos e uma fábrica de produtos de limpeza.

As duas comunidades rurais de São João e Samburá, além da sede do município, foram objeto desta pesquisa. São João está a aproximadamente cinco quilômetros da sede e seu acesso se dá via rodovia asfaltada. Na comunidade vivem cerca de vinte famílias, principalmente de caboclos, mas também de descendentes de europeus, que habitam pequenos lotes rurais que, invariavelmente, não chegam a um

hectare. O local é um aglomerado de moradias e roças, o que lhe confere um aspecto de vila rural. É difícil a identificação dos limites estabelecidos entre os estabelecimentos familiares. Suas divisões ocorreram por meio de loteamentos e pelo processo de herança entre os ocupantes da comunidade. O local é íngreme, próximo a um rio e apresenta ao seu entorno uma cobertura de mata. Ao redor dessa localidade há grandes fazendas de produções de animais e vegetais. No passado, essa localidade pertencia a uma empresa de serraria da região. A grande maioria dos moradores dessa comunidade não possui a titularidade da terra e encontra dificuldades de acesso à eletricidade. A comunidade conta com uma igreja católica e um centro comunitário, onde funciona a Associação dos Moradores de São João, um cemitério e uma escola desativada. As famílias, em especial as crianças e jovens, utilizam como meio de transporte público o ônibus escolar para o acesso à sede do município.

A comunidade de Samburá está a dez quilômetros da sede e apenas parte de seu acesso é asfaltada. O local conta com uma unidade básica de saúde, uma escola primária, uma igreja católica e salão de festa, uma igreja evangélica e poucas lojas de comércio. Próximo da comunidade encontra-se a Usina Hidrelétrica de Quebra Queixo (Companhia Energética Chapecó). Samburá possui problemas com telefonia, eletricidade e transporte. Configura-se como uma vila rural com a presença de aproximadamente sessenta famílias, as quais se encontram em situações fundiárias bastante semelhantes: sem a titulação da terra, apenas com contratos de compra e venda e também com problemas fundiários ligados à herança. Os lotes são normalmente planos, de dimensões variadas, mas pequenos em sua grande maioria, não ultrapassando três hectares. Ao redor dessa comunidade é possível observar a presença de grandes estabelecimentos agropecuários com produções animais e vegetais, além disso, o local é confrontado com a Reserva Indígena Xapecó. A região, no passado, era uma grande fazenda de produção animal que foi sendo loteada, com o passar dos anos, entre os peões que trabalhavam no local, e para a venda de lotes pelos antigos donos. Na comunidade existe um grupo de mulheres que se reúnem para discutir as dificuldades da região, com o auxílio da extensionista social da Epagri. Entre os temas discutidos, ressalta-se a demanda por ações de regularização para as famílias dessa localidade.

2.2.2 Município de Abelardo Luz: comunidade Alegre do Marco

Assim como em Ipuaçu, Abelardo Luz foi primeiramente habitado por índios Kaingangs e Guaranis, que ainda hoje vivem em

algumas localidades da região. O município foi ponto de parada para as missões por onde passavam militares e tropeiros rumo à Colônia de Xanxerê. A história relata que os primeiros colonizadores da região eram de origem mineira e foram as primeiras famílias a se estabeleceram na Fazenda Alegre do Marco.

Segundo Bordinhão (1996), a história do município se confunde com os conflitos e discussões originadas pela posse e demarcação de terras na região, no final do século XVIII. Somente no século XX ocorreu de fato o povoamento do município, o qual intensificou-se especialmente devido à presença de migrantes vindos de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, sendo esses de origem principalmente italiana e alemã. Os imigrantes foram atraídos ao município devido à grande quantidade de madeira existente e da boa qualidade do solo para o fomento da pecuária e agricultura.

Em Abelardo Luz, a comunidade Alegre do Marco foi uma das abrangidas pelo programa de cooperação do INCRA com a SAR na ação de titulação das terras. Dessa forma, essa comunidade foi incorporada nesta pesquisa para a análise do processo de regularização fundiária. A comunidade fica a aproximadamente sete quilômetros da sede e seu acesso se dá por vias pavimentadas. No local é possível observar a presença de uma igreja católica e um salão comunitário. Aproximadamente vinte famílias vivem em pequenos lotes rurais não maiores que um hectare, configurando-se numa vila rural. Nessa localidade, foram incluídos nas entrevistas os agricultores que residem em locais mais distantes da comunidade, mas que também apresentam estabelecimentos em locais de difícil acesso e baixas condições produtivas, como encostas de morros e próximos a alagadiços. O local pertencia a uma grande fazenda de produção animal que também passou por um processo de loteamento informal, fazendo com que muitos agricultores e pessoas da área considerada urbana do município adquirissem estabelecimentos nessa localidade.

2.2.3 Município de Faxinal dos Guedes: comunidade Linha Sede Ribeiro

O nome do município tem origem indígena, assim como os primeiros habitantes da região. O nome Faxinal significa “campos de pastagens entremeados com arvoredos esguios” (IBGE, 2014). Outra referência a Faxinal é um modo de produção caboclo, no qual os animais eram criados soltos na mata e durante o período pós-colheita adentravam nas lavouras para o consumo dos produtos que sobravam das colheitas.

A terminologia Guedes faz referência a uma família muito numerosa da região, que possuía grandes quantidades de terras onde predominavam trabalhos de corte e venda de erva-mate. Segundo Bordinhão (1996), as terras dos Guedes não tinham documentação legal, sendo, portanto, “terras enroladas”. Muitas dessas terras foram vendidas para os recém-chegados colonizadores do Rio Grande do Sul, a partir da década de 1930.

No ano de 1910, o atual município se chamava Gramado de Joaquina Rosa sendo formado por terras da ex-colônia militar e fazia parte de Chapecó. Entre os anos de 1930 e 1940, instalaram-se na localidade as primeiras famílias de colonizadores de origem europeia. Esses colonizadores valeram-se da exploração da madeira, em especial de pinheiros e erva-mate, e do cultivo de milho e trigo. O período de extração da madeira foi incentivado pela “limpeza” da terra, a qual era promovida pelos colonizadores que tinham como intuito derrubar e vender a mata. Ao caboclo, cabia a exploração da atividade da erva-mate e da pequena criação de animais à solta, geralmente utilizando-se de terras devolutas para exercer suas atividades (BORDINHÃO, 1996).

Em Faxinal dos Guedes, a comunidade da linha Sede Ribeiro localiza-se a aproximadamente doze quilômetros da sede, próximo ao município de Vargeão, e seu acesso se dá uma parte via BR 282 e outra por estrada de chão (sete quilômetros). Conta com vinte famílias de agricultores, em sua grande maioria de origem europeia, e com alguns agricultores caboclos. A linha possui apenas uma igreja católica e não há transporte coletivo até a sede. As unidades agrícolas são de aproximadamente um hectare, com áreas declivosas e localizadas ao redor de grandes fazendas de criação de animais e de cultivos florestais, em especial pinus e eucalipto.

2.2.4 Município de Passos Maia: comunidade Linha Tigre

Nos anos de 1940, essa região foi ocupada principalmente por famílias de origem europeia vindas do Rio Grande do Sul e do Paraná. Nessa época, o então distrito tinha o nome de Bebedouro das Tropas. A região era caracterizada por uma riqueza florestal o que atraiu os colonizadores para a extração da madeira. Ainda nos dias de hoje, tem-se a presença de serrarias e de cultivos florestais dentre as atividades geradoras de empregos para a população local.

A comunidade da Linha Tigre, em Passos Maia, está distante aproximadamente dez quilômetros da sede do município e seu acesso é via estrada não pavimentada. No local há a presença de uma igreja

católica, um salão comunitário e um cemitério. Linha Tigre possui seus limites com um assentamento da reforma agrária da região. Os estabelecimentos agropecuários são maiores (chegam a dez hectares) e são baseados na produção animal e vegetal. São moradores com problemas de herança, inventário e de regularização das áreas. Contudo, quando comparados aos entrevistados em outras comunidades são agricultores mais capitalizados e com melhores condições para a regulamentação de suas terras.

2.3 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS AGRICULTORES ENTREVISTADOS

Esta etapa da pesquisa abrangeu a identificação e caracterização dos agricultores, bem como a sua percepção quanto à ação de regularização fundiária, dos serviços públicos e das organizações que atuam no meio rural na região. Também se recorreu a autores que estudaram o processo de colonização da região para entender a configuração histórica e a situação atual no que se refere ao processo de posse e uso da terra rural.

2.3.1 Identificação e caracterização de agricultores no Território

Por meio da pesquisa empírica realizada no Território Meio Oeste Contestado foi possível caracterizar e identificar o perfil dos agricultores familiares e suas especificidades no que se refere à regularização fundiária. A historicidade desses atores sociais e suas condições socioeconômicas apresentam aspectos particulares no que concerne às diferentes regiões, bem como à influência de determinados momentos históricos na vida dessa população, em especial, no que se refere aos resquícios históricos da Guerra do Contestado e ao processo de colonização por imigrantes de origem europeia na região. Assim, ao se analisar os dados de campo percebe-se que esses acontecimentos históricos ainda refletem significativamente no modo de vida da população.

[...] o passado continua, de certo modo, informando o presente, o que o torna impossível compreender as estratégias atuais de reprodução social dos brasileiros [em referência à população cabocla] sem, por vezes, a ele recorrer (BLOEMER, 2000, p. 201).

Ressalta-se que no Território há a presença de dois modos distintos de vida de agricultores. Segundo Bloemer (2000), o primeiro é representado pelos caboclos e o segundo pelos colonos. Para a autora, em decorrência das diferentes maneiras de acesso à terra, os caboclos como posseiros e os colonos como proprietários, os caboclos foram colocados em desvantagem, sendo tratados como intrusos nas terras que há muito ocupavam, visto que a legalidade da propriedade jurídica da terra deu a legitimidade à fixação dos colonos. Dessa forma, os colonos chegaram nas terras amparados pela lei e estimulados por suas próprias expectativas e aspirações, que viam na migração e colonização a possibilidade de reprodução social, diferentemente dos caboclos. Além disso, chegaram imbuídos da ideologia de pioneirismo, que os transformava em desbravadores, agentes de civilização e, portanto, vistos como agentes do progresso, devido sua dedicação ao trabalho.

A maioria dos brasileiros [caboclos] estava acostumada ao deslocamento espacial, em busca de terras produtivas e de fartura. Com uma economia que associava atividades agrícolas com práticas de criação de animais não confinados e, ainda, a possibilidade da prática da caça e da pesca. [...] restando [na atualidade] o confinamento a pequenos espaços, recantos e grotões, praticando uma agricultura mais orientada para a subsistência, como base para a sobrevivência dos grupos domésticos. Ainda sobrou a possibilidade da venda da força de trabalho aos colonos, na condição de assalariados temporários ou na condição de agregados, sendo expropriados de seu modo de vida tradicional (BLOEMER, 2000, p. 241).

Ao analisar os dados oriundos da pesquisa empírica, verificou-se que os agricultores entrevistados apresentam, em média, 58 anos de idade e vivem há, aproximadamente, 29 anos nos municípios pesquisados. As famílias são compostas pelo casal e as unidades produtivas possuem em média 2,8 moradores.

Nessas famílias, a ausência de jovens sucessores é algo recorrente e está condicionada a uma diversidade de elementos, dentre os quais salienta-se as questões fundiárias ligadas à insegurança jurídica e a limitação de terras para o trabalho e moradia. Assim, a estrutura fundiária é considerada como um fator limitante para a permanência do jovem no meio rural, visto que o tamanho da unidade familiar e as próprias condições financeiras da família não permitem que todos os filhos

permaneçam na atividade agrícola (AGUIAR; STROPASOLAS, 2010). Contudo, para Bloemer (2000), é necessário desmistificar as razões para as saídas dos jovens agricultores, não creditando apenas no quesito de insuficiência da terra ou de dificuldades advindas da atividade agrícola. Para essa autora, entram em jogo, também, as opções pessoais. Esses jovens, de forma geral, praticam atividades fora dos estabelecimentos agropecuários, especialmente em frigoríficos da região, e em outras empresas localizadas nos centros urbanos dos municípios e em localidades mais distantes. Trabalham afastados da unidade familiar e retornam ao estabelecimento apenas para pernoitar, não raramente acabam fixando moradia nas zonas urbanas ou nas proximidades de seus empregos. Segundo uma agricultora, a ausência de jovens na região é uma realidade:

Sei que tem poucos [jovens] hoje aqui, não tem recursos, não tem posto, nem ônibus, nem carro, nem nada. Os jovens que não saíam, estão trabalhando aí conforme podem. Meu filho trabalha de guarda na Cresol de Entre Rios [outro município]. Então aqui não tem trabalho, é só nesses serviços da roça. Como é pequena e não tem recurso, as pessoas têm que sair. Os jovens pegam o estudo e vão tudo trabalhar fora. Na roça agora o jovem não quer (Agricultora familiar, 58 anos, Ipuçu, Comunidade São João).

A caracterização dos agricultores revelou que treze dos entrevistados são oriundos do próprio estado e da região do Contestado, enquanto que oito são descendentes de imigrantes vindos, em especial, do Rio Grande do Sul. Tal fato remonta o processo de colonização instaurado na região após Guerra do Contestado.

Do total de vinte e um agricultores entrevistados, a maioria, doze deles, tem origem cabocla, enquanto que os outros nove são descendentes de imigrantes europeus. Exercem, quando necessário, e mesmo com idade avançada, trabalhos sazonais fora da unidade familiar com o objetivo de melhorar a renda da família. Trabalham como mão de obra temporária para outros agricultores da região em atividades de corte de madeira, empreiteiros de atividades agropecuárias (limpeza e manutenção de aviários) e como diaristas nas cidades (pedreiros).

O exercício de atividades agrícolas e não agrícolas é recorrente, configurando o fenômeno da pluriatividade³⁹. A falta de condições financeiras, o tamanho reduzido dos estabelecimentos agropecuários, a ausência de títulos de terra e as dificuldades de mão de obra não proporcionam condições viáveis para sobreviver de forma digna da agricultura. Esses agricultores relatam que a prática da atividade ocorre desde a infância, e que no passado era comum a permanência na atividade junto à família, o que não se verifica hoje com os jovens dessas comunidades.

O acesso ao sistema de ensino também é baixo. Dezoito dos agricultores entrevistados têm o ensino fundamental, dois ingressaram no ensino médio, mas não concluíram e um deles se considerou analfabeto. A categoria de agricultores ocupantes é expressiva nas comunidades pesquisadas e configura-se como resultado dos acontecimentos históricos ligados ao acesso à terra. Observou-se que o número de agricultores na condição de ocupantes é maior entre os agricultores de origem cabocla, enquanto que os colonos, na maioria das vezes, possuem a propriedade da terra e, portanto, sua documentação. Contudo, salienta-se que algumas famílias de colonos também não apresentam condições viáveis de regularizar seus imóveis ou de regularizar parte deles e compõem um público potencial para a inserção dessas ações no Território.

Também foi possível registrar a presença de agricultores na categoria de arrendatários, que se valem da ação de arrendamento de pequenas parcelas de terras de outros moradores da região. Em relação

³⁹ Segundo Schneider (2007), a pluriatividade é um fenômeno que combina duas ou mais atividades, sendo necessariamente uma das atividades a agricultura, em uma mesma unidade de produção. O autor acrescenta que o grupo doméstico deve compartilhar entre si um mesmo espaço de moradia e trabalho e se identificar como uma família, e, quanto mais complexa é a relação entre os agricultores, o seu meio social e econômico, mais intensa é a interação entre atividades agrícolas e não agrícolas. Para Schneider (2000, p. 3), a pluriatividade consiste em uma “estratégia de reprodução social de unidades que se utilizam fundamentalmente do trabalho da família, em contextos onde sua integração à divisão social do trabalho não decorre exclusivamente dos resultados de produção agrícola, mas, sobretudo, através do recurso às atividades não agrícolas e mediante a articulação com o mercado de trabalho”. Para Silva (1999, p.1), essa combinação de atividades não agrícolas com agrícolas se manifesta como um “transbordamento do urbano sobre o rural” e introduz novas alternativas de trabalho aos agricultores familiares, resultado de uma crise da agricultura familiar e da dificuldade da manutenção das famílias no campo através da agricultura.

aos contratos⁴⁰ firmados no processo de arrendamento, esses ocorrem na informalidade com a possibilidade de modificações de acordo com o interesse dos agricultores envolvidos. Os períodos de duração desses arrendamentos não são maiores do que cinco anos.

No que concerne à participação comunitária⁴¹, os grupos de igrejas e sindicatos de agricultores, bem como clube das mulheres e dos idosos são as formas mais recorrentes. Verificou-se que agricultores mais capitalizados, em especial os de origem europeia, participam mais ativamente de cooperativas e das atividades por elas executadas. Contudo, no geral, a participação é bastante incipiente entre esses agricultores, seu envolvimento junto às organizações rurais e urbanas é diminuto, visto o isolamento dessas famílias nas zonas rurais e as diferenças sociais existentes entre agricultores caboclos e descendentes de imigrantes, com destaque para o tema da religião.

No quesito religioso, Werlang (2002) relata que, em muitos casos, a distribuição dos colonos foi pautada na divisão religiosa. Assim, havia áreas com a presença significativa de católicos, outras de protestantes e aquelas nas quais imperavam a religiosidade messiânica dos caboclos, em particular, que veneravam o monge José Maria⁴². Esse

⁴⁰ Além da situação específica dos agricultores familiares posseiros, são expressivos no meio rural os contratos precários de arrendamento e parceria de pequenas áreas, firmados com duração para apenas o período de uma safra. Por desinformação, muitos proprietários têm receio de serem penalizados pela lei de usucapião, limitando a um ano agrícola a permanência de arrendatários nas suas terras. Isso obriga à constante busca por novas áreas para se estabelecer, gerando inseguranças de toda ordem, mas principalmente alimentar. Nessas situações, a produção para autoconsumo típica da agricultura familiar fica comprometida em decorrência da permanência efêmera nos estabelecimentos arrendados (CAZELLA; SOTO, 2011, p. 5).

⁴¹ Bloemer (2000) revela que a vida comunitária e a reciprocidade não estão baseadas necessariamente na igualdade e simetria das relações sociais. Assim, as desigualdades existem e se manifestam em função da diferenciação econômica entre as unidades familiares (proprietários e não proprietários, colonos “fortes” e “fracos”), pela presença de outros atores sociais e pela convivência entre dois diferentes grupos étnicos. Também existem diferenças e desigualdades nas relações entre os pequenos produtores e outros atores sociais externos à comunidade camponesa.

⁴² Ressalta-se que houve pelo menos dois monges denominados João Maria e um terceiro chamado José Maria, que viveram em distintas épocas. O primeiro remonta à época de 1850 e o segundo, com maior presença na região estudada, na década de 1890. Esse último teve como sucessor José Maria, o primeiro líder da revolta cabocla iniciada em 1912, morto no primeiro combate contra o exército

fato pode ser um indicativo da diferenciação religiosa e social ainda presente entre os atores sociais da região e que interfere na participação comunitária de forma ativa.

2.3.2 Caracterização dos estabelecimentos agropecuários visitados

A presença de estabelecimentos com áreas pequenas é recorrente nas unidades pesquisadas, as quais se configuram como minifúndios. No contexto do território, esse tipo de situação é bastante comum e expressa o processo de ocupação e posse de terra nessas comunidades.

Foi com a chegada das companhias colonizadoras e posteriormente dos colonos italianos, que se instalou a pequena propriedade. Esse fato inviabilizou totalmente o modo tradicional de ocupação do espaço, com base apenas na posse da terra e na frequente itinerância em busca de terras férteis (BLOEMER, 2000, p. 93).

Contudo, outras variáveis devem ser analisadas quanto ao processo de acesso à terra e o tamanho dos estabelecimentos agropecuários pesquisados. Para Bloemer (2000), muitos descendentes de agricultores caboclos não conseguiram herdar terras possuídas pelos seus pais. A autora discrimina dois aspectos para tal situação: o primeiro é porque essas terras eram oriundas de posses, inclusive dentro de propriedades particulares. O segundo está relacionado à venda dessas terras devolutas por motivos diversos, como doenças e a falta de perspectivas em longo prazo. Muitos agricultores caboclos, portanto, ficaram relegados a situações difíceis no que diz respeito ao acesso à terra. Esses agricultores se orientavam pela lógica do sistema produtivo em que a terra tinha valor de uso ao invés de valor de mercado. Com o passar do tempo, muitas famílias venderam pedaços de terras de acordo com as necessidades imediatas, sobrando pouco ou quase nada para seus descendentes. Segundo a autora, poucos foram os brasileiros que conseguiram herdar terras, e aqueles que não a herdaram raramente conseguiram adquirir terras posteriormente. Dessa forma, inviabilizada a possibilidade de aquisição de terras restou-lhes a alternativa de serem agricultores arrendatários ou agregados.

ocorrido em Irani. Esses monges, de forma geral, representam a religiosidade a partir do mundo dos sertanejos. Para maiores informações sobre a religiosidade messiânica e sobre a organização da irmandade cabocla na área do Contestado ver Auras (1995).

[...] esta imprevidência do passado trouxe consequências de longo prazo nas unidades familiares, inviabilizando desta forma a reprodução da unidade produtiva no ciclo longo, visto a impossibilidade de reprodução enquanto produtores livres, isto é, como proprietários de seus meios de produção. Outra consequência do passado, era que os brasileiros, que tinham como tradição a cultura de perambulação pelas terras das quais não possuía o título de propriedade, que viviam em grandes extensões de áreas devolutas ou grandes fazendas, agora se veem confinados em pequenas propriedades, limitados por cercas e documentos. Assim, a implantação da propriedade privada historicamente os colocou em desvantagem aos colonos, visto a diferenciação no modo de lidar com a propriedade da terra, visto que os brasileiros desconheciam o processo ou não acreditavam na possibilidade de verem suas posses se esvaindo, sendo reivindicadas ou adquiridas como terras devolutas e àqueles seduzidos por dinheiro fácil e necessidade de venda de suas posses. [...] a perspectiva de acúmulo, que não fazia parte da cultura cabocla no período anterior à colonização, e que perdura para alguns remanescentes no presente (BLOEMER, 2000, p. 212-213).

Contudo, de acordo com Cazella (2011), é necessário entender, também, que o acesso a este bem está relacionado ao processo de sucessão entre os descendentes de agricultores, que ao longo do tempo proporcionou uma intensa fragmentação das propriedades dos agricultores de origem europeia. Esse processo de fragmentação fez com que uma parcela significativa de famílias e de jovens migrasse para as cidades, contribuindo sobremaneira para o processo de envelhecimento da população rural. Por sua vez, a população mais idosa possui uma tendência a se aposentar e, também, a migrar para a cidade, vendendo ou arrendando a sua propriedade. Dessa forma, as fragmentações das pequenas propriedades e as migrações para o meio urbano têm multiplicado a ocorrência de sítios de lazer em terras que anteriormente pertenciam à agricultura familiar.

A pesquisa de campo revelou que os estabelecimentos possuem dimensões variadas de acordo com a comunidade e com as condições de

acesso à terra pelos agricultores. Foi recorrente o encontro de lotes⁴³ com dimensões menores do que um hectare, em especial nas comunidades São João, Samburá e Alegre do Marco, enquanto que nas comunidades Linha Sede Ribeiro e Linha Tigre, os estabelecimentos possuem dimensões superiores, podendo chegar até vinte hectares. Doze dos vinte e três estabelecimentos abrangidos pela pesquisa não atingem a fração mínima de parcelamento do módulo rural⁴⁴ da região para a regularização junto ao Cartório de Registro de Imóveis e ao INCRA.

De forma geral, os estabelecimentos possuem áreas com condições produtivas desfavoráveis: terras declivosas, próximas a córregos e áreas de preservação permanente, de dimensões insuficientes para uma produção agropecuária que gere excedentes e localizadas em divisas com grandes estabelecimentos agropecuários da região, sendo esses últimos regularizados e com alta produção de grãos e criação animal. Nas comunidades São João, Samburá, Alegre do Marco e Sede Ribeiro, os estabelecimentos assemelham-se a loteamentos urbanos devido à grande concentração de unidades de moradia em uma pequena área.

Os agricultores normalmente têm acesso ao Bloco de Produtor Rural, importante documento para comprovar o exercício da profissão de agricultor junto à previdência social e, conseqüentemente, para se beneficiar da aposentadoria rural e demais formas de auxílios previdenciários. De forma geral, as famílias de agricultores que não possuem áreas para a produção agropecuária, pois residem em pequenos lotes das vilas das antigas serrarias, utilizam-se da estratégia de arrendamento e parceria de terras com outros agricultores para aumentar

⁴³ Para Seyferth (1990) *apud* Bloemer (2000), existiram características específicas que marcaram, desde seu início, o povoamento nas áreas coloniais do Brasil meridional. Assim, de forma geral, houve nas colônias um povoamento disperso, em fileiras, apesar da regularidade de distribuição dos lotes. Desta maneira, os colonos não concentravam suas moradias em um local determinado e residiam no próprio lote, dando sentido ao povoamento disperso. Esses lotes estavam distribuídos ao longo das picadas ou linhas, as quais estavam associadas aos espaços e edificações de uso comum, a exemplo de igrejas, estabelecimentos comerciais, cemitério, formando pequenas aglomerações de bens e espaços coletivos. (BLOEMER, 2000). No caso de muitos dos agricultores entrevistados, os lotes são distintos daqueles do processo de colonização, pois se tratam de pequenas áreas localizadas onde no passado existia um vilarejo, normalmente, associado aos trabalhadores de uma serraria.

⁴⁴ Segundo Ribeiro *et al.* (2010) é vedada a regularização de áreas com dimensão territorial inferior à fração mínima de parcelamento do módulo rural.

a área produtiva e possibilitar o acesso aos financiamentos, empréstimos nos bancos e manutenção do Bloco. Na fala de uma agricultora, é possível compreender que o tamanho reduzido dos estabelecimentos é um impeditivo para a manutenção de produções agrícolas e consequentemente do Bloco pelos agricultores:

Nós plantamos com o agricultor vizinho. Para nós tirar Bloco de Notas nós temos que trabalhar com o Sr. E. e temos contrato com ele, porque nossos lotes são apenas para morar e não para a agricultura, para tirar produtos, vender coisas da colônia né!?. O Sr. E. tem granjas, aqui na nossa divisa com ele. Esse contrato é apenas para tirar notas, não para banco, como a renda é baixa, para conseguir se aposentar. Nós ajudamos ele e ele a gente. Nosso socorro é ele de dar esse contrato para nós. Se a gente depender principalmente de uma ajuda, tem que ficar esperando, porque aqui não vem ninguém, só prometem de vim ver. Se a gente precisa de ajuda tem que pedir esse ano para talvez sair ano que vem. É demorado e às vezes eles nem vem olhar o que está acontecendo. De certo porque a gente é um colono fraco, não tem muita saída (Agricultora familiar, 58 anos, Ipuacu, Comunidade São João).

Os relatos de agricultores com baixas perspectivas na busca de investimentos nas unidades agrícolas e prospecções futuras negativas quanto à permanência nas unidades familiares são frequentes. Agricultores que veem nas áreas urbanas melhores condições sociais e econômicas, como o acesso aos serviços públicos de saúde, transporte e educação que, muitas vezes, estão ausentes ou em condições de difícil acesso nas zonas rurais.

Mais especificamente em relação às ocupações de terras pelos agricultores, verificou-se que em Ipuacu, na comunidade São João, a ocupação ocorreu onde existia uma antiga serraria. Alguns empregados permaneceram no local depois que a serraria cessou a atividade e migrou para outra área, mas a grande maioria dos trabalhadores foi viver na cidade.

Antigamente aqui nesse local onde moro havia uma serraria e foi abandonada. O Sr. C. era o dono e tinha a escritura das terras aqui. Aqui compramos sem a escritura mesmo, viemos e acertamos tudo com ele, pagamos e ele nem mais reside aqui. Hoje

para fazermos uma escritura, nós não temos condição. A gente nunca pediu, mas é caro. Aqui a gente diz que é da gente porque comprou, mas se o dono chegar com a escritura mesmo, não temos como provar, porque o que manda é a escritura (Agricultora familiar, 51 anos, Ipuçu, Comunidade São João).

Trabalhavam com o corte da mata, antigamente dava, tinha também uma firma de serraria, e foi terminando e a turma saindo, procurando outros serviços fora e se mudaram para outras cidades. Fecharam as escolas. Todos compraram pequenos pedaços de terra aqui. Vim morar nesse pequeno pedaço de terra em 2010 e fiz o contrato no cartório de Ipuçu. Antes eu morava em outra região do município com meu marido que faleceu (Agricultora familiar, 65 anos, Ipuçu, Comunidade São João).

No Território, de forma geral, a ocupação de terras de antigas serrarias era recorrente, como pode ser observado através de um relato de um ex-prefeito de um dos municípios integrantes ao Território Meio Oeste Contestado:

Esse meio rural tinha muita serraria, extração de madeira, e nessas indústrias tinham muitas casas onde residiam essa população que trabalhavam nas indústrias [...]. Com o encerramento do ciclo das serrarias, o pessoal que trabalhava lá ficava desempregado e uns ficavam no município, mas a grande maioria ia embora porque não tinha terra para trabalhar, para pagar arrendamento era muito caro, a produção era pequena porque não se tinham as técnicas e se tivesse não tinham meios para isso [...] Esse agricultores não se constituíram como posseiros, porque não eram trabalhadores com carteira assinada e sim avulsos que ficavam na terra por um tempo e faziam o usucapião e ficavam nas terras. Como todo mundo conhecia essa lei, ninguém conseguia chegar no tempo para se habilitar a ser posseiro, a não ser raros casos, sem nenhum impacto (Ex-prefeito de Passos Maia, Passos Maia).

Em Samburá, outra comunidade rural de Ipuçu, os estabelecimentos se localizam em antigas grandes fazendas de criação de animais, que foram loteadas e as parcelas adquiridas por pequenos agricultores caboclos e de ascendência europeia por meio da compra, ocupação e usucapião. Um agricultor de 72 anos, conhecedor da história da região e um dos primeiros moradores do Samburá, relata sobre o ocorrido:

Aqui no Samburá era a maior fazenda de todas do município de Ipuçu, chamada de Fazenda São Miguel. Os primeiros moradores tiraram o título dentro da Fazenda São Miguel e outros não se interessaram. A maioria dos que moravam em cima não eram de adquirir o título de posse da terra pelo usucapião. Em 1985, o INCRA mediu, pós-ditadura militar, no estado de Santa Catarina, foi feita a escritura para quem quisesse. Quem quisesse escriturar era só querer. Uma das primeiras pessoas que habitaram o Samburá loteou um quadro de umas 40 colônias⁴⁵ da antiga Fazenda São Miguel sem a escritura (Agricultor familiar, 72 anos, Ipuçu, Comunidade Samburá).

Na comunidade Alegre do Marco, em Abelardo Luz, a ocupação ocorreu nas áreas de divisas de terras de grandes estabelecimentos da região e, de forma especial, na antiga fazenda Alegre do Marco, que deu origem ao nome da localidade. Essa fazenda era uma das maiores existentes no município e tinha na criação de animais a sua manutenção. Com o tempo essas terras foram sendo vendidas pelos antigos herdeiros em formas de lotes para a população, sem, contudo, legalizá-los.

Eu sempre trabalhei na agricultura, vendi minhas terras em Xanxerê e vim para cá faz uns 14 anos. Cada agricultor que mora aqui foi comprando um pedacinho um do outro. Essa terra é de uns herdeiros da região, que não fizeram inventário, mesmo a terra tendo documentação. É terra de posse, mas os próprios herdeiros estão de acordo para fazer o documento, só que eles não vão fazer né, porque seria um custo muito caro para eles. Foram esses herdeiros que fizeram esse contrato para o meu pedaço, mas isso aqui já passou por quantos vendedores durante esse tempo. O que está

⁴⁵ Uma colônia corresponde a dez alqueires que equivalem a 24,2 ha.

valendo para nós é o contrato agora (Agricultor familiar, 55 anos, Ipuacu, Comunidade Samburá).

Em Faxinal dos Guedes, na Linha Sede Ribeiro, as terras pertenciam à Família Ribeiro e sofreram o mesmo processo de loteamento sem a titulação como verificado nas outras comunidades pesquisadas, como pode ser evidenciado na fala de um agricultor:

Essas terras eram da família Ribeiro, de grandes agricultores, e eles foram vendendo pequenos lotes. Hoje deve ter umas 12 a 15 famílias aqui e outras mais espalhadas pela região. Era uma chácara abandonada e não se descobriu os donos antigos e entrou-se com processo de usucapião. Eram terras devolutas aqui, sem dono. Os agricultores de ‘ascendência’ europeia e poucos caboclos aqui da região compraram esses lotes sem qualquer titulação e agora estão tentando junto com o SC Rural deixar legal (Agricultor familiar, 65 anos, Faxinal dos Guedes, Linha Sede Ribeiro).

Na Linha Tigre, em Passos Maia, a pesquisa revelou estabelecimentos adquiridos através da compra e com problemas de herança, como pode ser observado através da exposição de um agricultor:

Um pedaço eu comprei e um pedaço foi comprado das irmãs que receberam de herança. Foi um processo difícil. Fiz por usucapião, porque não consegui de outra forma. Antigamente a lei corria muito frouxa, então na época que o pai comprou e pagou, fazia o contrato, só que depois de 2 a 3 anos fazia a escritura, mas na hora que o pai foi fazer a escritura não existia registro, só a terra mesmo e daí ficou a terra sem dono. O pai passou as terras para as herdeiras, mas depois tomei conta por usucapião. O outro pedaço de terra eu comprei. Na realidade foi o Estado que mediu. Saiu uma época que o governo federal mandou uma verba para regularizar esse terreno. O Estado e a prefeitura interviram e entrei junto e não gastei nada. Isso foi há uns oito anos. Lembro que tivemos uma reunião em Xanxerê com a SDR e teve outra reunião aqui na região e tinha o INCRA junto (Agricultor familiar, 60 anos, Passos Maia, Linha Tigre).

Esse processo de usucapião descrito pelo agricultor corresponde a uma ação privada realizada pelo próprio agricultor mediante contratação de advogado. Contudo, para a outra área de terra que o agricultor possui a ação fundiária ocorreu via parceria entre o INCRA e a SAR para a regularização de estabelecimentos agropecuários nessa região.

Para a realidade pesquisada, os dados demonstram que a aquisição dos estabelecimentos agropecuários ocorreu através da compra (oito casos), herança (oito) e ocupação (sete)⁴⁶. Apesar da ocupação representar a menor quantidade nos relatos, muitos dos estabelecimentos ditos “comprados” são oriundos de terras ocupadas no passado.

De forma geral, em relação a financiamentos e à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento obrigatório para acessar as linhas de crédito desse programa, a maioria desses agricultores não consegue comprovar seja a titularidade das terras, seja o acesso via arrendamento. Afora o Pronaf, a falta de escritura pública das terras impede o acesso a políticas de construção ou reforma de moradias.

Há 70 famílias que residem aqui na comunidade [Samburá]. A maioria é agricultores, mas não temos documentação nenhuma. O INCRA veio aqui para resolver o problema, mas até hoje nada. Só temos o contrato de compra e venda, mas não tenho documento para fazer financiamento e melhorar uma casa ou fazer uma nova, não temos como. Prefeitura deixou de dar casas na comunidade devido a isso. A maioria dos problemas é isso aí. Mas vamos ver, o prefeito prometeu que nos próximos anos ele quer documentar tudo, né. Pense bem, 70 famílias e a maioria tudo é loteamento e aí não tem resultado nenhum para ninguém, e assim ninguém paga imposto, nada né. Nosso maior problema é o título, e tudo precisa desse documento. Não tem como comprovar que é dono da terra. O único jeito de se manter é por contrato de parceria (Agricultor familiar, 55 anos, Ipuaçú, Comunidade Samburá).

Portanto, agricultores sem a legalidade da terra enfrentam entraves para o acesso ao crédito rural, visto que não conseguem dar garantias às organizações prestadoras dos benefícios. Mesmo que a

⁴⁶ A quantidade de estabelecimentos é maior do que a quantidade de agricultores entrevistados, visto que alguns agricultores possuem mais de uma unidade agropecuária.

normas no Pronaf prevejam a participação de agricultores não proprietários, a insegurança jurídica e a precariedade econômica desses estabelecimentos impedem na prática o acesso desses agricultores. Esse fenômeno é histórico e ainda não foi resolvido, em que pese os avanços ocorridos nas últimas décadas. Para Cazella e Búrigo (2009), a incapacidade de agregar alternativas que gerem emancipação econômica e social é agravada pelas estratégias de atendimento adotadas pelo setor bancário. Os autores salientam que apesar dos grandes avanços institucionais, ainda existe uma grande restrição no acesso aos serviços e produtos financeiros no Brasil. Nas palavras de outra autora:

[...] os empréstimos bancários ficam condicionados, isto é, restritos aos agricultores proprietários de terras devidamente documentadas. Os não proprietários devem apresentar um avalista que seja proprietário de terras e coloque-as como garantia ao banco. Indiretamente, possuir pouca terra também dificulta a obtenção de empréstimos nos bancos, que por sua vez impede os investimentos na propriedade e assim melhorar a produtividade, criando uma espécie de círculo vicioso, uma cadeia de carências. Pouca terra, impossibilidade de investimentos em insumos e pouca produtividade. A consequência é a dificuldade em manter a unidade produtiva exclusivamente com a produção agrícola (BLOEMER, 2000, p. 182).

Foi verificado que a titularidade da terra, quando ocorre, é realizada por meio de recursos próprios, via o instrumento do usucapião associado a serviços de empresas de advocacia. Por vezes, esse procedimento conta com o auxílio de políticas públicas fundiárias, a exemplo dos casos de Faxinal dos Guedes e Abelardo Luz, onde está havendo processos de regularização fundiária via Programa SC Rural e INCRA. Somente oito estabelecimentos agropecuários pesquisados têm a titularidade da terra, doze não têm título de propriedade e outros três estão em processo de regularização.

A maioria dos agricultores entrevistados afirma que seus estabelecimentos agropecuários não aumentaram de tamanho e nem de superfície agrícola, permanecendo com o mesmo tamanho desde a posse dessas unidades. Aqueles que aumentaram a área agrícola o fizeram por meio do desmatamento de algumas parcelas dos estabelecimentos. Os

agricultores que arrendam terras de terceiros não aumentaram a área de seus estabelecimentos.

Nos estabelecimentos pesquisados, majoritariamente, verificou-se uma maior presença de atividades agrícolas quando comparada à pecuária. A venda de madeiras de áreas de cultivo também está presente em algumas localidades. Na atividade agrícola, o cultivo de produtos para a alimentação da família é notável, com destaque para os cultivos de feijão, batata, batata doce, mandioca, milho para consumo e para silagem, pipoca, cana-de-açúcar e soja, além da presença de hortas com produções variadas. Em relação à produção animal, a criação de vacas leiteiras, de suínos e de frangos caipiras sobressai. Esses animais normalmente são criados soltos nos pastos e, também, nas proximidades dos estabelecimentos com finalidades para autoconsumo. Integram as unidades, a produção de Eucaliptos (em maior escala e destinado para a venda e lenha), Uva do Japão (*Hovenia dulcis*) e Pinus. Essa última espécie é cultivada primordialmente no município de Passos Maia. Também se constatou que os agricultores, sobretudo de Abelardo Luz, consomem pinhão no período de safra e cultivam árvores frutíferas diversas (laranja, mexerica, limão, dentre outros) para consumo na unidade familiar. O beneficiamento da produção vegetal e animal não é recorrente pelas famílias pesquisadas.

A produção agropecuária é basicamente voltada ao autoconsumo e vendas esporádicas ocorrem junto a mercados locais e cooperativas da região. Aqueles agricultores com titulação de suas terras apresentam maior facilidade de escoamento de suas produções via cooperativas, seja devido às maiores produções geradas, ou à maior segurança da organização com a continuidade de recebimento de produtos advindos desses estabelecimentos.

No que cabe à renda gerada pelas produções da unidade familiar para o autoconsumo, na maioria dos casos esta não é contabilizada, visto que os agricultores desconsideram como renda. Assim, no que concerne a produção em si, a renda é variável, porém baixa para a grande maioria dos agricultores entrevistados, possibilitando apenas a manutenção dos membros das famílias residentes nas unidades, sem que grandes investimentos possam ser realizados com essa renda. Quando da ocorrência de investimentos, os recursos são conseguidos via acesso a microcréditos do Pronaf por agricultores que apresentam alguma parcela de seus estabelecimentos regularizados. Esses agricultores adquirem esses empréstimos via bancos estatais, principalmente o Banco do Brasil.

2.3.3 Percepções dos agricultores quanto à ação de regularização fundiária e serviços públicos usufruídos

Quando se analisa os serviços públicos utilizados pelas famílias de agricultores, observa-se que o sistema de telefonia, transporte coletivo, segurança pública e coleta de resíduos sólidos praticamente inexistem nas localidades pesquisadas. Raramente tem-se a presença de escolas, bem como de postos de saúde. O fornecimento de água é proveniente de poços comunitários e algumas famílias da comunidade São João relatam a falta de acesso à eletrificação rural. O acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural ocorre por meio do serviço público vinculado à atuação da Epagri. Iniciativas realizadas pelos sindicatos dos agricultores e pelas cooperativas também estão presentes. A atuação de ONGs e de assistência técnica privada não foram identificadas.

Em relação ao crédito rural, os agricultores apresentam dificuldades de acesso ao benefício e quando o adquirem é referente às parcelas regularizadas de seus estabelecimentos, visto que conseguem disponibilizar garantias aos órgãos financiadores. Não se verificou agricultores que se utilizam de estratégias de obtenção de créditos via terceiros, sendo que sua aquisição se dá pelos próprios atores sociais.

No que se refere ao processo de regularização fundiária, os agricultores afirmam ser muito burocrático, de longa duração e custoso. Como muitos desses agricultores vivem com recursos oriundos da previdência social e de suas baixas produções agrícolas não dispõem de condições financeiras para investir na legalização do estabelecimento.

Não é um processo fácil, é caro e complicado. Aonde você vai tem que pagar e te mandam em muitos lugares e tem que ser particular, nada de depender do governo. Tem que pagar agrimensor, cartório e tudo mais (Agricultor familiar não beneficiado por programa governamental, 66 anos, Ipuacu, Comunidade São João).

Por outro lado, alguns agricultores beneficiados por programas governamentais, como o Programa SC Rural e ações do INCRA, relatam se tratar de processos de adesão facilitada e com menores burocracias. Nesses casos, a contribuição dos sindicatos de agricultores locais se demonstrou de fundamental relevância para a divulgação e apoio ao público alvo da ação disponibilizada pelo Estado. Nas palavras de um agricultor fica evidente essa constatação:

O processo foi sem burocracia e sem custo inicial. Custo apenas com advogado, R\$1.500,00. Veio o cara do governo medir e tudo mais. Os confrontantes assinaram todos. Não sei quanto tempo para vir o título. Já fomos no fórum e está tudo certo. Fomos em grupo e saiu mais barato os custos. Tem gente que ainda não recebeu os papéis e não enviaram ao advogado (Agricultor familiar beneficiado pelo Programa SC Rural, 63 anos, Faxinal dos Guedes, Comunidade Sede Ribeiro).

Para outro agricultor beneficiado, mesmo havendo requisitos exigidos para a inserção ao Programa, essa ação foi bastante simplificada:

Você tinha que estar morando pelo menos cinco anos em cima do terreno e não podia aparecer nenhum que contestasse a área. Precisava provar que estava produzindo e pegar as assinaturas dos confrontantes, e os confrontantes tiveram que ir lá com o juiz. Receberam auxílio na região uns pares de agricultores e todos não tinham o título. Para medir não teve custo nenhum, foi um processo bem rápido. Fizeram tudo certo, inclusive a reserva legal (Agricultor familiar beneficiado pelo Programa SC Rural, 65 anos, Faxinal dos Guedes, Comunidade Sede Ribeiro).

O acesso dos agricultores aos programas governamentais se mostrou de fundamental relevância para a permanência da família na agricultura, aliado à garantia de manutenção do estabelecimento agropecuário:

Quando terminar de regularizar vai valorizar muito a terra aqui, garantia de estar na terra, de ser dono e mandar e não ficar com mais medo de nada né, porque é teu. A gente tem medo até de trocar um telhado, reformar a casa, não ganha financiamento, nada sem o documento. Fica sempre na expectativa né, porque não tem dono. Se tem o documento, entra no banco e faz financiamento e investe, mas assim não dá. E se chega a morrer eu e a mulher, os filhos podem entrar na terra e tomar conta. Pago pouquinho por mês, mas é bem investido. Mas tirar R\$150,00 de um salário de R\$700,00 faz falta. Se não tivesse esse programa, com o usucapião daria, mas custaria uns R\$10.000,00, 15.000,00, uma

grana. Teria o custo da medição mais os papéis, cartório e advogado. Então, com isso aqui fomos privilegiados pelo Governo do Estado e foi uma coisa boa. Quero deixar normalizado, tenho três filhos e será deles um dia, né!? Facilita para todos. Teve gente que não entrou nesse processo de usucapião por medo, a gente também não queria, né, no começo, R\$150,00 por mês devido a nossa renda. Mas vamos sacrificar e ver se vai dar retorno, né. Temos garantia que é da gente (Agricultor familiar beneficiado pelo Programa SC Rural, 65 anos, Faxinal dos Guedes, Comunidade Sede Ribeiro).

Os agricultores que acessaram a política de regularização fundiária por meio do Programa SC Rural o fizeram com a contratação de um advogado indicado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Faxinal dos Guedes para a continuidade do processo de usucapião das áreas medidas. Atualmente, alguns agricultores já possuem a documentação da terra, outros ainda estão com os processos em andamento na justiça e há aqueles que não deram encaminhamento da documentação e que, portanto, ainda não têm a titularidade de terra.

Outros benefícios também foram indicados com a ação executada pelo INCRA nos municípios alvos da ação fundiária. Para os agricultores, esse processo foi de fundamental importância para a garantia da propriedade e acesso aos serviços bancários, como pode ser visto através da fala de um beneficiário:

Foi uma coisa boa que eles fizeram, porque a gente não tinha condições de pagar um agrimensor para dividir tudo isso aí. Esse terreno pertencia a grandes fazendas aqui antes que tinham a escritura antiga, mas morreram tudo e ninguém mais sabia onde estava essas escrituras e, por isso, fizeram o usucapião. Era o único processo. Procurei a escritura, mas disseram que não tinha. Morar sem saber se é ou não nosso é difícil, tinha que ter esse documento. Se não tivesse esse documento não tinha como provar que moro aqui e o banco exige que prove que é meu, que tinha contrato de compra e venda e escritura. Hoje, um terreno sem escritura você não tem garantia nenhuma. A escritura foi uma coisa boa para nós (Agricultor familiar

beneficiado pelo INCRA/SAR, 56 anos, Abelardo Luz, Comunidade Alegre do Marco).

Os agricultores beneficiados pelos programas governamentais salientam a importância da diminuição de custos e do tempo para o processo de regularização fundiária das unidades agrícolas. Para muitos, a quantia despendida mensalmente para a quitação da ação fundiária é elevada, visto que a renda, na grande maioria das vezes, é proveniente da aposentadoria⁴⁷, pensão, bolsa família e da venda de parte da produção gerada pelos estabelecimentos. Aliado a isso, soma-se o decurso do tempo, pois a titularidade da terra com ações de usucapião pode levar em torno de dois a três anos para a entrega definitiva da escritura. Isso contribui para a desistência de muitos agricultores na continuidade da ação de regularização. Alguns agricultores relataram que foram beneficiados pelo Programa SC Rural e receberam os documentos de medição e georreferenciamento de suas áreas, mas não deram continuidade ao processo de usucapião.

Ainda assim, a maioria dos agricultores, mesmo apresentando dificuldades financeiras e de entendimento acerca de todo o processo da ação de regularização, considera a titulação como um importante mecanismo na melhoria das condições socioeconômicas da família, de valorização da terra, do conhecimento sobre o estabelecimento agropecuário, incluindo nesse caso a reserva legal, de segurança de investir na unidade produtiva, de se sentir pertencente ao local onde vive, de acessar investimentos bancários, programas sociais e demais benefícios que possibilitam a permanência dos agricultores nas zonas rurais.

Ah se eu tivesse esse título, primeira coisa que ia fazer é um financiamento para fazer uma casa melhor. Se não tem esse título, não acesso a casa. Também o valor da terra seria muito melhor né, sendo dono. Faz uma diferença falar que a terra é minha (Agricultora familiar, 51 anos, Ipuçu, Comunidade São João).

⁴⁷ Para Bloemer (2000), o benefício de aposentadoria e pensão que o Estado lhes concede como forma de reconhecimento pelos serviços prestados, ainda que pouco, tem impactos ora como auxílio no sustento de alguns idosos que não exercem mais atividades agrícolas e ora como ajuda que possibilita resistir e manter-se na área rural, constituindo um ganho adicional que complementa as necessidades de sobrevivência.

Nas palavras de outra agricultora que adquiriu o título da terra, a importância desses documentos se faz presente em diversos fatores:

Vale muito a pena ter o título, para ter acesso à eletricidade, e quando quero vou ao banco tranquila. Mas tem gente aqui que está sofrendo há muito tempo sem o título. É uma tristeza ficar sem luz. Teve gente que foi atrás do programa Minha Casa Minha Vida e não conseguiu. Ajudo como diarista para o pessoal da granja. Esses dias fui na casa do vizinho, e ele me perguntou o que ele pode fazer para ter o título e eu disse que não sabia a quem recorrer. Foi sofrido quando tive que tirar a nossa escritura. Trabalhava de cedo à noite para pagar a escritura e colocar no nosso nome. Sempre gasta para fazer isso, nos bancos e nos lugares. Fui para Xanxerê e os advogados queriam entrar com o processo da escritura. Mas, no final não precisou de ação de advogados porque os antigos donos desistiram da parte do terreno e venderam para a gente. Fomos no cartório e fizemos tudo certo. É um documento que tem que ter guardado e muito bem guardado, porque não é todos que tem a escritura. Aqui já apareceu muita gente querendo trocar de morada com a gente porque temos a escritura e ninguém quase tem, mas não adianta querer trocar essa morada aqui por outra. Vai que vou para outro lugar e não me acostumo. Aqui conheço tanta gente, moro há 30 anos e não trocamos [...] (Agricultora familiar, 47 anos, Ipuaçu, Comunidade São João).

Dentre os planos futuros previstos por esses agricultores familiares destituídos da legalização de seus estabelecimentos agropecuários estão principalmente aqueles de acesso à moradia rural para seus filhos e parentes, aos serviços básicos como a eletricidade, aos benefícios concedidos através de programas governamentais, como a aquisição de caminhonetes e tratores por meio do Programa Mais Alimentos, linha especial do Pronaf, bem como a melhoria do preço da terra, caso optem por vendê-la no futuro. A fala de uma agricultora apresentada a seguir evidencia a possibilidade futura de investir em outras culturas agrícolas, para além daquelas costumeiramente valorizadas na região e, com isso, ter acesso ao Bloco de Produtor Rural de forma independente e acesso a aposentadoria:

Se um dia sair essa escritura, eu gostaria sabe do quê? Plantar frutas (laranja, pêssego, mexerica, ponkan, laranja de umbigo). Veja como é a nossa morada, comprei no sindicato essas frutas [se referindo às mudas]. Fui na cooperativa, para ver se podia vender, e disseram que depende de organizar e se entender para vender. Eu queria fazer com nós mesmo e não com o outros [ter a própria produção e não via arrendamento]. Como a gente não pode mais trabalhar na roça, com essas frutas eu gostaria de tirar o Bloco (Agricultora familiar, 58 anos, Ipuacu, Comunidade São João).

Na próxima seção serão apresentadas as percepções dos agricultores entrevistados no que se referem às organizações rurais que fomentam as ações fundiárias no Território de análise.

2.3.4 Percepções dos agricultores quanto às organizações que promovem as políticas de regularização fundiária

Os agricultores reconhecem a importância da titulação de suas terras e dos benefícios inerentes à aquisição da documentação. Assim buscam apoio de ações dessa natureza junto às organizações que os representam. Um exemplo disso ocorre na comunidade Samburá, em Ipuacu, onde reuniões foram executadas junto com os agricultores, com a participação da Epagri, SDR, Sindicatos, CRAS e Secretaria de Agricultura para a promoção do Programa SC Rural no município. Contudo, a ação fundiária não se concretizou de fato, mesmo havendo uma primeira tentativa inicial.

Para uma agricultora, a ação da prefeitura e dos órgãos competentes é inexistente e a falta da retomada de uma discussão sobre os assuntos fundiários da região é evidente:

A prefeitura não adianta dizer que ajuda. O sindicato participou da reunião e falou bonito. Estava junto com o sindicato e a Epagri. A prefeitura disse que eles iriam escriturar e nós pagávamos a medição e o documento, mas até hoje não veio. É o mesmo prefeito que está até hoje, o Sr. D. Sobre isso nunca mais se discutiu (Agricultora Familiar, 48 anos, Ipuacu, Comunidade Samburá).

O Clube de Mulheres da comunidade do Samburá em Ipuacu evidencia que a ausência de títulos fundiários é um entrave para a realidade das famílias, afetando diretamente a permanência de muitos agricultores na atividade e de seu acesso a uma diversidade de benefícios. Assim, o financiamento das produções dos agricultores ocorre basicamente por meio de um sistema de cooperativa da região denominado de Cooperativa de Crédito de Livre Admissão de Associados do Meio Oeste Catarinense (CrediMoc), uma vez que esse público raramente acessa os bancos estatais.

Quando a gente quer fazer um financiamento, faz um contrato com alguém que tem a escritura, aí pode no Banco do Brasil, só que com o nosso pedaço sem título não conseguimos. Não conseguimos nem financiar um carro, uma máquina agrícola (Representante do Clube de Mulheres de Ipuacu, 2014).

Segundo uma representante do Clube de Mulheres, os agricultores que hoje apresentam o título na região o fizeram em sua grande maioria por meios próprios e questiona a ação pública no fomento de tais providências. Outras adversidades ainda são relatadas nesse processo fundiário, em especial, no que se refere à atuação técnica de serviços terceirizados de medição e demarcação das áreas em processo de titulação na região:

Essas histórias de pagamento para técnicos se repetem muito aqui em Ipuacu e não resolvem o problema. Esses técnicos vão passando para outros técnicos e os processos se perdem no caminho. Quando esses técnicos veem a situação, em especial, terrenos confrontantes com as áreas indígenas, eles fogem. E hoje para conseguir assinatura precisa ver com o confrontante vizinho se ele quer (Representante do Clube de Mulheres de Ipuacu, 2014).

Apesar do interesse dos agricultores por programas fundiários, verificou-se que, de forma geral, os mesmos apresentam dificuldades na identificação de organizações que contribuem ou que poderiam contribuir no fomento dessas ações. No município de Faxinal dos Guedes verificou-se que o Sindicato dos Trabalhadores Rurais ligado à Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina e a SDR de Xanxerê têm atuação nas ações de regularização da terra. Já em Aberlado

Luz, o Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Sintraf/FetraF-Sul) e o INCRA têm maior articulação e reconhecimento entre agricultores. Em Ipuacu, a representatividade para a discussão sobre estas questões se pauta em atores vinculados à assistência social do CRAS e da Epagri. Em Xanxerê o órgão que atua com questões de regularização fundiária ligado ao Programa SC Rural é a SDR de Xanxerê, enquanto que no município de Passos Maia não se verificou nenhuma ação fundiária em execução para agricultores familiares por iniciativa dessas organizações. Os agricultores reconhecem a falta de atuação conjunta da parte das organizações de caráter público e aquelas da sociedade civil. A fragilidade na organização social dos agricultores também implica em sua baixa representatividade juntos aos órgãos competentes para a execução de ações públicas, como evidencia a fala de um dos entrevistados:

Está faltando um trabalho em conjunto, para ficar mais ligeiro. Precisamos muito desse documento. Falta para nós uma organização. Não temos como pagar essa escritura [...] (Agricultora Familiar, 48 anos, Ipuacu, Comunidade Samburá).

Observou-se também que, invariavelmente, os agricultores procuram pelas organizações na busca de seus direitos. Para a categoria de agricultores familiares sem a titularidade da terra, a ausência de representatividade das organizações que fomentam a produção é recorrente. Como meio de comunicação utilizados pelos agricultores para conhecer os programas e políticas públicas, foi destacada a importância de rádios, jornais locais e sindicatos. Um exemplo da importância desses meios de comunicação diz respeito à disseminação de informações sobre o Programa SC Rural. Muitos agricultores tiveram conhecimento dos detalhes do programa através de programas de rádio e do sindicato, o que lhes incentivou a aderir ao Programa. Segundo Bloemer (2000), o rádio é o meio de comunicação entre os centros urbanos e a área rural, por meio do qual os programas diários fornecem informações sobre a comunidade e a cidade, inclusive aquelas de caráter técnico agrícola.

2.3.5 Público potencial para políticas fundiárias no Território MOC

Por meio do levantamento histórico apresentado e da identificação e caracterização dos agricultores, bem como dos estabelecimentos agropecuários, aliado à percepção dos atores sociais no que se refere às ações fundiárias e às organizações presentes nas zonas rurais, é possível delimitar a existência de um público potencial para a

regularização fundiária no Território Meio Oeste Contestado. Nesse Território, a presença de uma confluência de fatores históricos descritos anteriormente contribuiu para que uma parcela da população rural ainda careça de segurança jurídica das suas terras.

Pelas entrevistas nos diferentes municípios foi possível observar que há uma diferenciação social e histórica entre os caboclos e os colonos de origem europeia, seja no modo da reprodução social, na forma de participação comunitária, no modo de organizar a unidade agrícola, no pertencimento ao local onde vivem e no seu acesso à terra, ou em relação à documentação de seus bens. Os caboclos apresentam, de forma geral, as condições sociais, econômicas e produtivas menos favoráveis. São os agricultores com baixas condições de acesso ao ensino, às informações e que menos participam das organizações produtivas e dos sindicatos. Assim, segundo Podeleski (2014), na configuração do oeste catarinense, as diferenças socioeconômicas entre os colonos e os caboclos impossibilitam que esses agricultores esqueçam as trajetórias históricas de seus antecedentes, uma vez que, para os colonos, a migração foi condição positiva à sua reprodução social, enquanto que, para os caboclos, restaram-lhes os aspectos negativos, inclusive em relação ao acesso à terra.

Os descendentes de imigrantes italianos, agricultores familiares, têm se caracterizado por uma identidade fortalecida e uma situação econômica diferenciada em relação aos remanescentes [caboclos], o que permite as novas gerações uma relativa segurança em relação as trajetórias sociais a serem seguidas, seja na propriedade familiar para trabalhar nas atividades agrícolas [...], seja nas estratégias formuladas pela juventude com vistas à busca de oportunidades em outros espaços sociais [...] (PODELESKI, 2014, p. 137-138).

É a categoria de caboclos que, invariavelmente, diferente dos colonos, apresenta seus estabelecimentos agropecuários destituídos da regularização fundiária. De forma geral, suas unidades se localizam em locais mais íngremes e de difícil acesso, dificultando a produção animal e vegetal. Aliado a isso, os estabelecimentos são majoritariamente de dimensões pequenas, o que muitas vezes inviabiliza a manutenção de todo o grupo familiar na unidade. São agricultores que raramente acessam as políticas de crédito rural, e que estão excluídos dos critérios exigidos

pelos programas governamentais, a exemplo do Pronaf, Programa Minha Casa Minha Vida, e Programa SC Rural.

Sem terra suficiente para uma produção agrícola ou pastoril que poderia proporcionar uma relativa autonomia econômica ou mesmo inseri-los em uma esfera social de maior prestígio, acabam por conduzir as novas gerações a uma reprodução social estigmatizada, com permanências da falta de reconhecimento por parte da sociedade circundante e, sobretudo, pelas instituições governamentais e seus programas e políticas (PODELESKI, 2014, p. 139).

Ressalta-se, contudo, que muitos dos colonos também passam por situações semelhantes aos dos caboclos, com problemas de sucessão familiar, de herança e de posse, não detendo os títulos de suas terras e, portanto, constituindo, também, em público alvo para ações fundiárias no Território.

De forma geral, as políticas públicas raramente chegam a esse tipo de agricultor familiar existente na região pesquisada, que são invisibilizados pelos tomadores de decisões relacionadas às políticas do Território. Ressalta-se que as ações fundiárias fomentadas pelos governos estabelecem uma série de critérios e de burocracia para a adesão dos agricultores aos programas, o que, muitas vezes, impede que esse público possa ser atendido por tais políticas públicas. Um exemplo disso é a delimitação de uma fração mínima de parcelamento da área para a regularização pelo Cartório de Registro de Imóveis que dificulta a legalização pelos agricultores que detém pequenos lotes rurais. Atualmente, a fração mínima é um dos critérios para participar do Programa SC Rural, fazendo com que muitos agricultores não sejam beneficiados. Outros critérios também restringem a adesão dos agricultores: muitos não se enquadram em projetos estruturantes, nas normas do Pronaf, no referendo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e encontram dificuldades de se organizar para ações políticas concertadas. Os programas e suas normas, portanto, excluem uma parcela significativa da população rural que poderia configurar um público potencial para políticas públicas fundiárias no Território.

Inexiste no estado qualquer ação referente a programas federais de regularização fundiária e não há, até o presente momento, nenhuma projeção de Santa Catarina figurar entre os estados beneficiados pelo programa nacional de regularização fundiária. Nesse sentido, o país e os

estados federados ainda carecem do conhecimento de sua malha fundiária, dos estabelecimentos agropecuários que os compõem e, consequentemente, dos atores sociais que estão nessas áreas, sejam eles proprietários ou não, o que dificulta o planejamento do Território e a consequente atuação na regularização fundiária.

Portanto, o desafio posto é a manutenção permanente de ações fundiárias no Território com vistas a atender a diversidade de situações sociais dentro das diferentes categorias de agricultores familiares, além do estabelecimento de uma política pública e não apenas de governo. Ainda, há de se considerar no planejamento da ação fundiária a identificação dos agricultores e de suas situações (a exemplo da idade, participação comunitária, histórico dos atores sociais), condições do estabelecimento agropecuário (tamanho, situação legal, histórico de ocupação) para que ocorra uma construção conjunta da política fundiária com os atores sociais. Há, portanto, um público potencial para ações fundiárias no Território, representado, sobretudo, por caboclos, mas também por descendentes de colonos, fruto dos acontecimentos históricos da Guerra do Contestado e do processo de ocupação do Oeste catarinense.

2.4 CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES QUE ATUAM COM REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO

Esse tópico abordará as organizações pesquisadas em cada um dos municípios do Território e as suas relações com as questões da regularização fundiária em seus contextos locais.

2.4.1 Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina nos municípios pesquisados

A Epagri não é a organização responsável pela execução de ações de regularização fundiária nos municípios, contudo, os trabalhos de seus técnicos facilitam a identificação de agricultores potenciais a esta política pública fundiária. Nesse sentido, o Programa SC Rural conta com o auxílio da Epagri para a sua divulgação e promoção, além da execução de tarefas de preenchimento dos formulários e análises dos requisitos para os beneficiários do Programa.

A Epagri de Ipuauçu dispõe de dois técnicos, sendo um técnico agropecuário e uma extensionista social, que trabalham de forma indireta com a ação fundiária, preferencialmente nas comunidades de Samburá e São João. Visando atender a demanda fundiária presente nessas

comunidades, essa organização, juntamente com o Sintraf (Fetraf), a Secretaria de Agricultura e a SDR de Xanxerê, realizou na comunidade de Samburá uma reunião para discutir a legalização dos imóveis rurais através do Programa SC Rural.

No Samburá, em Ipuacu, há uma demanda grande e foi feito uma reunião com mais de 50 pessoas em julho de 2013, que foi divulgada pela extensionista social da Epagri através do grupo de mulheres que trabalha com a SDR de Xanxerê, prefeitura e sindicato dos trabalhadores rurais. O sindicato ficou responsável pelo processo burocrático para os interessados em regularização. Existe no Samburá uma espécie de área urbana no meio rural, considerado como um distrito, sendo estas áreas que necessitam de regularização. Ali se confunde o rural com o urbano. Para que ocorra regularização no Samburá a prefeitura terá que realizar no local um distrito para legalizar os terrenos. Fora da região, desconsiderando a área indígena, que existe outro processo pela Funai, a maioria dos agricultores está regularizado, visto que acompanhamos pelo cadastro na Epagri, e eles têm acesso ao Pronaf e para isso necessita ter escritura (Técnico Agropecuário da Epagri de Ipuacu, 2014).

Devido a grande rotatividade de técnicos no município, a Epagri tem encontrado dificuldades para trabalhar integralmente com as questões fundiárias na região, repassando muitos dos casos para o Sintraf.

É relevante notar que a quantidade de projetos executados via essa organização (a exemplo do Programa SC Rural, Terra Boa, DAP em terra indígena, Crédito Fundiário através do Fundo de Desenvolvimento Rural do Governo do Estado, Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, entre outros) extrapola a capacidade de atuação da equipe técnica dessa organização no município. Assim, segundo a extensionista, “cria-se uma demanda muito grande de pessoas e por vezes perde o foco do trabalho, porque ou atende por uma comunidade ou por um projeto”. Nesse sentido, essa técnica salienta que o trabalho de regularização no município ficou prejudicado pela rotação de pessoas, falta de adaptação dos técnicos e o excesso de projetos que precisam ser executados.

O escritório da Epagri de Ipuacu não conta com parcerias com o INCRA e com Cartórios de Registro de Imóveis para as ações fundiárias. Contudo, a extensionista social conseguiu firmar uma parceria bastante

significativa com o CRAS e, de forma especial com a assistente social, com o clube de mulheres, com as escolas locais e com os agricultores das comunidades analisadas. Juntamente com esses parceiros têm buscado fomentar políticas de regularização no município.

Ouço muitas pessoas que dizem não ter a escritura da terra e por isso não se sentem interessadas em ir até ao sindicato para ver questões de moradia pelos programas habitacionais, que não faço, mas indico, e programas específicos para a agricultura familiar e projetos pela assistência. Mas, existe uma grande demanda e fiquei sabendo via Estado que tem um programa de regularização e fizemos uma reunião. Deu um público bem maior que pensávamos, mostrando que existe uma demanda. Sempre parto do princípio que o primeiro direito do cidadão é conhecer e saber que existe uma política pública voltado para isso, o direito de ter a terra, e para ele acessar a outras políticas públicas a regularização é a base para tudo, inclusive para se dar bem com o vizinho, evitando discussões de confrontação e divisas (Extensionista social da Epagri de Ipuçu, 2014).

Apesar do trabalho de cooperação entre as diferentes organizações e a comunidade rural, essa profissional relata que, mesmo com grandes demandas por ações fundiárias, “é preciso respeitar o tempo dos agricultores, pois eu posso estar achando que é importante o título, mas para eles não o é.” Para ela, as mudanças em relação à regularização fundiária ocorrerão apenas quando houverem ações concretizadas na região, visto que muito foi prometido por outros técnicos e organizações, mas nada foi cumprido.

Ainda segundo a extensionista, a ausência de títulos das terras está relacionada a seu alto custo, de forma especial para as famílias que estão em risco de exclusão social, como é o caso das famílias de São João e do Samburá. Para ela, existe uma carência de técnicos da prefeitura que também assumam a responsabilidade, visto que “tem uma dormência nas pessoas tanto pelas prefeituras como pelas pessoas que não cobram. Tudo é muito moroso, com um ritmo lento pelos direitos deles”. Outro grande entrave é a dificuldade de compreensão do papel de cada organização pelos agricultores, gerando dúvidas em relação a qual organização recorrer para a ação fundiária no município.

Não tem um ponto de concentração de ações, diferentemente de Faxinal dos Guedes onde trabalhei, que o sindicato assumiu a responsabilidade. Isso existe muito aqui em Ipuçu, de não saber onde procurar os direitos deles e isso contribui para que os agricultores não vão muito atrás. Como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural aqui não funciona, isso dificulta muito, e não é uma parceria da entidade e sim de pessoas. Como o gerente da Epagri não falou para ninguém assumir mais essa responsabilidade, ninguém assume, até porque acumularia trabalhos (Extensionista social da Epagri de Ipuçu, 2014).

A falta de uma organização sociopolítica ativa dos agricultores e do comprometimento do poder público reflete na atual situação fundiária da região, formada especialmente pela categoria de agricultores ocupantes que não apresentam seus estabelecimentos legalizados. Para a entrevistada, a própria organização nunca focalizou trabalhos com esse grupo de agricultores, sempre valorizando os melhores capitalizados.

Ou os agricultores tinham muita terra com área regularizada e recebiam assistência técnica ou eram pequenas e não recebiam assistência. Ficou uma lacuna para quem tem uma propriedade menor e assim apenas alguém ou um técnico isoladamente deu assistência nessas propriedades. Só agora que se percebe que o espaço rural pode ter intervenções sociais (Extensionista social da Epagri de Ipuçu, 2014).

Para a técnica, durante muito tempo os profissionais viram o espaço rural apenas como local de produção e pouco se trabalhou como espaço de moradia, de integração, de lazer, de retorno dos jovens, da manutenção da cultura, da paisagem e da história.

A Epagri regional de Xanxerê abrange os 14 municípios da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) e atua na orientação dos agricultores quanto à regularização, encaminhando-os à SDR de Xanxerê para acessar as ações do Programa SC Rural. Para o técnico responsável, a demanda dos agricultores é “passiva, só quando precisam eles vêm no escritório”. De forma geral, os técnicos da Epagri desconhecem a condição fundiária dos estabelecimentos agropecuários dos agricultores e esse tipo de levantamento é realizado “apenas quando

os agricultores aparecem no escritório, mas não há uma preocupação grande com isso”.

O entrevistado afirma a importância do Programa SC Rural para a região, visto que o custo ainda é o grande entrave para a regularização dos imóveis rurais. Para além do custo e burocracia do processo, o tempo da ação também é um dos impeditivos do processo.

Quando o agricultor precisa de regularização ele precisa para ontem, mas demora muito tempo para conseguir e, muitas vezes, desiste da propriedade e, às vezes, repassa, por contrato de compra e venda, contrato de gaveta, e vende sem regularização e com o tempo isso vai ficando mais difícil (Extensionista rural da Epagri de Xanxerê, 2014).

Já a Epagri local de Xanxerê, além de parcerias com o INCRA e a SAR no passado, atua por meio do Programa SC Rural. A extensionista rural salienta que inexistente um levantamento das famílias que não dispõem de regularização no município e que faltam estudos que caracterizem as famílias de agricultores que apresentam problemas fundiários.

Nós da Epagri não trabalhamos com regularização e encaminhamos para outras organizações. Não temos pessoal para esse tipo de projeto e não arquivamos nada aqui. Tem agricultores que deixaram por muito tempo sem regularizar, porque antes não era tão preciso, mas hoje sem escritura não faz mais nada (Extensionista rural da Epagri de Xanxerê, 2014).

Em relação à realidade de Faxinal dos Guedes, segundo o técnico da Epagri, são poucas as famílias na região que não possuem o título da terra e que buscam pela ação na organização. Contudo, quando se analisa as informações da SAR de 2014, a realidade é bastante diferenciada, indicando que Faxinal dos Guedes foi o município que mais obteve beneficiários do Programa SC Rural no estado catarinense, totalizando vinte e dois processos de regularização até data indicada.

Para o entrevistado, a atuação nessa área está relacionada com o sindicato dos trabalhadores rurais. Assim, cabe ao sindicato o fluxo de documento, a motivação e sensibilização dos agricultores para a adesão ao Programa. O técnico salienta que apenas algumas comunidades apresentam sérios problemas fundiários, a exemplo da Linha Sede Ribeiro e Lajeado dos Guedes, comunidades beneficiadas pelo Programa SC Rural.

Tem gente que fez o Programa, mas não continuaram o processo, porque isso tem um custo e muitas famílias não têm poder aquisitivo. Seria importante partir do município uma contrapartida e designar algum profissional que dê uma orientação ao agricultor, porque a parte que cabia ao governo do Estado já foi feita. Seria interessante saber da possibilidade e do interesse desse agricultor que está tendo esse benefício de dar continuidade ao Programa SC Rural, porque pode ocorrer de o Estado estar gastando uma verba e de profissionais que gastam o tempo medindo e pode ficar por isso mesmo, ou seja, eles não vão ter a regularização em si (Técnico da Epagri de Faxinal dos Guedes, 2014).

Quanto à Epagri de Passos Maia, esta organização disponibiliza dois funcionários para atender a, aproximadamente, 800 famílias de agricultores do município, dentre os quais também os assentados da reforma agrária. Para o técnico da organização são poucos os agricultores que não apresentam a regularização fundiária de seus estabelecimentos agropecuários.

Tem um programa do Estado que contempla uma cobertura de custos para que essas famílias consigam ter a escritura. No passado famílias também foram beneficiadas pelo INCRA através de mandatos judiciais por meio de sentenças de usucapião [...]. Como não vemos problemas de regularização aqui na região, apenas acreditamos que não necessitaria de políticas públicas com grandes gastos, mas sim uma política de regularização de forma permanente para os novos casos de agricultores que venham a ter problemas (Técnico da Epagri de Passos Maia, 2014).

Para esse técnico, já houve muitos problemas fundiários na região, algo não recorrente na atualidade. A organização entende que a política fundiária não deveria ser investida para além da reforma agrária no município.

2.4.2 Secretaria de Desenvolvimento Regional de Xanxerê

De acordo com o técnico da SDR de Xanxerê, o Programa SC Rural tem atuação no município e ainda compreende outros 14 municípios da área de abrangência dessa Secretaria, com aproximadamente 40 ações em Xanxerê e mais de 50 processos em andamento no município de Faxinal dos Guedes. Segundo ele, existe uma diferença entre o atual Programa em relação àquele ocorrido pela parceria entre INCRA e SAR, visto que no passado o governo subsidiava os processos de advocacia e hoje o Programa SC Rural não tem a assessoria jurídica disponível para a finalização dos processos. Todavia, mesmo com esse impeditivo a adesão ao Programa tem sido significativa.

Segundo o gerente da SDR, o trâmite do processo fundiário demora em média de 60 a 90 dias na região, visto que primeiro a documentação é analisada e então após a aprovação da SAR a empresa licitada começa a medição das áreas. Salienta também que muitos agricultores não conseguem arcar com os processos de advocacia exigidos após a confecção dos mapas da área, não dando continuidade ao processo fundiário, além de persistirem dúvidas quanto aos documentos finais gerados via SC Rural, pensando que o documento relativo ao levantamento topográfico se trata do título definitivo da terra.

No começo achavam que era só aquilo e pronto. Teve casos que não sei se vão conseguir fazer a outra etapa, devido à condição financeira, mas pode entrar com o advogado do município. A partir desse ano para entrar no Programa precisa passar por um Conselho Municipal, formado pela administração municipal, e tenho processos esperando para marcar a reunião do Conselho para poder encaminhar. Tem que ir a ata de aprovação do Conselho, junto com a documentação, senão vai até a SAR e volta o processo (Gerente de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Agricultura da SDR de Xanxerê, 2014).

O Conselho atual da região é formado por 14 membros, dentre os quais estão representações regionais do sindicato dos agricultores, Epagri, Secretaria de Agricultura e SDR. Esses membros se reúnem somente a cada dois ou três meses para definir os casos de agricultores beneficiados. Esse espaçamento entre as datas das reuniões dificulta o andamento dos processos, visto que para dar sequência às ações exigidas pelo Programa é necessário que o agricultor tenha o aval desse Conselho.

O gerente da SDR argumenta que reuniões do Programa têm sido realizadas nos municípios, como na comunidade do Samburá em Ipuacu, buscando ampliar a ação do Programa. Para casos como desta comunidade, o grande impasse está relacionado ao fato de que grande parte dos agricultores não se encaixa no Programa SC Rural, por apresentarem pequenas propriedades e lotes que não atingem o tamanho mínimo de fracionamento dos imóveis, não atendendo aos requisitos da ação.

2.4.3 Secretarias de Agricultura dos municípios pesquisados

A Secretaria municipal de agricultura de Ipuacu dispõe de um corpo técnico composto por apenas dois funcionários, sendo um engenheiro agrônomo que trabalha com cadastro rural, certificado de cadastro de imóveis rurais, imposto sobre a propriedade territorial rural, regularização fundiária e crédito fundiário e um responsável pela Unidade Municipal de Cadastro. No ano de 2013, essa Secretaria fez um levantamento dos registros de imóveis no município de Ipuacu e verificou que os problemas fundiários municipais estavam concentrados em Samburá e São João e que as ações deveriam ser tomadas primordialmente nessas localidades. Contudo, a organização não executou os processos fundiários devido à sua pequena estrutura administrativa e física e a ausência de parcerias com outras organizações locais e com o INCRA. Atualmente, a Secretaria não executa nenhuma ação fundiária, mesmo reconhecendo sua importância e urgência para o município.

Em relação à Secretaria de Agricultura de Abelardo Luz, o vereador licenciado, e atual secretário, diz que a Secretaria tem buscado informações a respeito do processo de regularização fundiária para os agricultores da região:

Eu mesmo como vereador e mais alguns companheiros, tivemos a oportunidade de estar em Brasília. Levamos a demanda de Abelardo Luz, principalmente do pequeno agricultor, referente à legalização, titulação dos lotes. Temos bastante agricultores que dependem desse título. É de extrema importância ter o título de propriedade na mão, na qual vai abrir a porta para desenvolver e melhorar a propriedade (Secretário de Agricultura de Abelardo Luz, 2014).

Para o secretário, a ausência de regularização fundiária dos imóveis impede que muitas empresas, como a cooperativa Aurora Alimentos, desenvolvam suas atividades no município, visto que muitos agricultores apresentam dificuldades de acesso ao crédito e de disponibilizar garantias a estas empresas sem possuir a titulação de suas terras. Essa demanda por acesso à regularização ainda é grande no município, devido, entre outros fatores, à falta de informação tanto dos agricultores quanto das organizações rurais. O secretário desconhece sobre a ação do Programa SC Rural do governo estadual e cita que os casos de agricultores legalizados no município foram efetuados via recurso do usucapião por meios privados.

Em relação à Passos Maia, a Secretaria municipal de agricultura não atua na regularização fundiária, e seu responsável salienta que o foco do Programa SC Rural na região é voltado ao fortalecimento das agroindústrias, de forma especial as ligadas à cadeia produtiva do leite. Segundo o entrevistado, a categoria de agricultores ocupantes praticamente inexistente na região e, portanto, a gestão municipal não tem focalizado esforços em promover ações de caráter fundiário. Em relação ao Departamento de Agricultura, a diretora é mais categórica e afirma que no “município praticamente 99% dos agricultores têm documentação, até porque precisam do acesso ao crédito, do Bloco”. Essa diretora afirma que foi feita uma pesquisa em 2013 para analisar as categorias de agricultores posseiros sem escritura na região e que houve baixa procura por parte dos agricultores, totalizando apenas dois interessados.

Segundo um levantamento realizado pelas agentes de saúde, no ano de 2013, através do Programa de Saúde da Família (PSF) e que compôs os dados do Departamento de Agricultura de Passos Maia, a presença da categoria de posseiros inexistente na região. Entretanto, os dados do IBGE de 2006, mostram expressiva quantidade de agricultores posseiros no município, dado que, corresponde aos agricultores que estavam acampados e em processo de assentamento na região. Na atualidade, o grande entrave fundiário da região está relacionado aos agricultores com problemas de inventário decorrentes do falecimento do titular do imóvel.

2.4.4 Centros de Referência de Assistência Social dos municípios pesquisados

O Centro de Referência de Assistência Social não atua diretamente com a política de regularização fundiária para zonas rurais, contudo, por meio de seu corpo técnico pode contribuir na busca de

soluções fundiárias para agricultores de determinadas municipalidades. Este é o caso do CRAS de Ipuacu, que tem dedicado uma especial atenção às ações de regularização fundiária para a região pesquisada. Diferentemente de outros municípios analisados, esta organização tem promovido o debate e a busca de alternativas para essas demandas dos agricultores, dentro das atribuições que cabem a esta entidade.

Em relação à regularização fundiária, a gente se depara com essa situação, pois quando fomos encaminhar projetos de habitação, de energia elétrica ou o próprio comprovante de residência para algum encaminhamento de Previdência Social, a gente se depara com essa falta de documentação no campo (Assistente Social do CRAS de Ipuacu, 2014).

A assistente social entrevistada relata que as maiores concentrações de problemas fundiários dizem respeito à comunidade do Samburá e São João, em vista da instalação dos agricultores em áreas não tituladas, que são facilmente revendidas:

Os agricultores têm uma facilidade de comprar lá, porque aqui na cidade os terrenos são muito caros. Lá eles têm acesso e conseguem fazer o contrato, mas não a documentação, a escritura. Contudo, com esse contrato a gente não consegue acessar a alguns programas. Essa problemática foi levada ao prefeito e estamos buscando essa regularização fundiária, tanto é que passou agora um projeto na Câmara de Vereadores e o Estado também está vendo, mas daí deu um problema na empresa para fazer um distrito principalmente no Samburá, que é a maior concentração e problemática de habitação, de energia elétrica, de auxílios para fazer um distrito, fazer o loteamento e proporcionar a questão de escritura para eles (Assistente Social do CRAS de Ipuacu, 2014).

A tentativa de passar essas comunidades para a categoria de distrito tem a ver com a legislação brasileira que define o estatuto de área rural e urbana. Um município possui área urbana na sua sede (cidade) e nos distritos (vilas). Caso as comunidades analisadas mudassem para a condição de distritos, seria possível regularizar os lotes com tamanho abaixo do mínimo exigido em zonas rurais, pois se trataria de área urbana para fins legais. Dessa maneira, a ação do CRAS, juntamente com a

prefeitura e o Estado, busca evitar a favelização dessas zonas, promovendo o saneamento e loteamento dessas áreas, favorecendo a criação de um distrito na região. Segundo o CRAS, parte-se do princípio que este processo é emergencial, visto que as famílias estão em situação de vulnerabilidade, dado o fato da dificuldade de incluí-los nos programas governamentais.

O público dessas comunidades não acessa a energia elétrica, habitação e previdência muitas vezes, pois tem que fazer declaração, justificar, pegar cartão dos agentes comunitários, cadastro da saúde da família, para comprovar que eles moram aqui no município. Não acessam ao Pronaf pela falta de documentação também. Para os programas sociais, como o Bolsa Família, existe o ingresso, pois conhecemos a realidade e encaminhamos o processo e é justamente para atender essas famílias. Na questão da previdência, a gente busca alternativas para conseguir que acessem aos benefícios, mas a gente tem um trabalho bem maior. Mas os outros programas não conseguimos (Assistente Social do CRAS de Ipuacu, 2014).

Essa demanda por ações fundiárias é frequente no CRAS, contudo a organização não consegue dar suporte a todos os casos solicitados, devido a limitação dessa organização para atender as questões fundiárias e as questões políticas envolvidas no processo, como revela a fala a seguir:

Eles já foram também procurar por isso, mas não obtiveram retorno e vem se socorrer na gente, mas também estamos esbarrados na questão política. Eles não têm condições de pagar, visto que compraram de tantos terceiros essas propriedades que agora têm dificuldade de regularizar (Assistente Social do CRAS de Ipuacu, 2014).

Para o CRAS um dos mecanismos para melhorar a atual situação fundiária é utilizar o Ministério Público para agilizar os processos via usucapião na região.

Em relação ao CRAS de Passos Maia, a assistente social trabalha preferencialmente com a área urbana e relata que os problemas fundiários da área rural são preferencialmente nas áreas de assentamentos do município. Para os agricultores “tradicionais” são casos pontuais e raramente envolvem questões de regularização fundiária. Os demais

CRAS dos municípios pesquisados (Abelardo Luz, Xanxerê e de Faxinal dos Guedes) não atuam com ações de regularização fundiária.

2.4.5 Unidades Municipais de Cadastro dos municípios pesquisados

A Unidade Municipal de Cadastro tem como incumbência o cadastramento nacional de propriedades rurais, a atualização dos dados dos imóveis rurais e o encaminhamento dos procedimentos do CCIR, conforme dados inseridos no SNCR, vinculado ao INCRA e ao MDA. Atua de forma regionalizada junto aos agricultores através de orientações e encaminhamentos de processos para o INCRA e opera em imóveis rurais regularizados.

Na UMC, nada a gente faz, muda ou acrescenta sem ter a documentação da terra, que no caso é a matrícula atualizada, que dali vai constar o primeiro proprietário, todas as averbações, do segundo, do terceiro, o tamanho que a área era, de que matrícula saiu aquela área. Só mexemos mesmo no cadastro e cada município tem a sua UMC e cada pequeno produtor tem que procurar o UMC de seu município e ele só vai poder mexer dentro dos módulos fiscais do município (Técnico da UMC de Abelardo Luz, 2014).

De forma geral, os técnicos das UMC são cedidos pelas prefeituras municipais por meio de um termo de cooperação com o INCRA. Através da unidade, o agricultor faz a atualização e o cadastro dos imóveis rurais no INCRA, bem como desmembramento e remembramento dentro dos limites do módulo fiscal da região. Assim, cabe a essa organização a emissão do CCIR, que é o cadastro da propriedade, onde consta o tamanho da área, a localização, o município, o número da matrícula e a data que foi registrado o imóvel. O cadastramento é realizado por meio de uma escritura ou posse cedida pelo órgão responsável.

Existem três formulários para o cadastramento do agricultor no INCRA: de pessoa, de estrutura e de uso. O formulário de pessoa corresponde aos dados pessoais do agricultor, enquanto que o de estrutura está relacionado ao imóvel rural e corresponde à matrícula, localização e tamanho da área. O formulário de uso é preenchido para declarar se a área é superior a quatro módulos fiscais, a forma de utilização da terra, a quantidade plantada e colhida, a presença ou não de produção animal,

entre outros aspectos produtivos. Após esse processo e com o aporte de uma matrícula atualizada, gera-se o CCIR.

Basicamente o agricultor vem aqui para uma emissão da segunda via do CCIR e este é utilizado pelos bancos para financiamento ou para encaminhar DAP (Técnico da UMC de Faxinal dos Guedes, 2014).

Os técnicos da UMC relatam que entre os obstáculos da ação fundiária nos municípios está a questão da historicidade dos imóveis rurais, o que dificulta um panorama da real situação dos agricultores nessas localidades e interfere na ação das UMC.

Com isso saberíamos onde está ou não regulamentado. Falta profissionais nessa área e há custo. Histórico da vila e levantamento de informações do registro de imóveis, de matrículas, atualizações de imóveis são importantes. Toda área que é medida hoje ou sobra ou falta área devido às formas de medição do passado, a exemplo de cordas. Hoje o georreferenciamento é apenas para acima de quatro módulos. O dia que tiver cruzamento de dados isso vai facilitar muito (Técnico da UMC de Ipuaçu, 2014).

A questão da fração mínima de área para a regularização também é percebida como um dos empecilhos do processo fundiário para a realidade de agricultores das regiões pesquisadas.

Esse entrave burocrático não permite que ocorra o registro do imóvel e o agricultor fica limitado e não dá para usar a área para nada. Não registra no cartório, a não ser que seja um terreno urbano. O INCRA não dará continuidade ao processo. Os agricultores não transformam a área rural em perímetro urbano para não deixar de pagar o ITR, que é um valor irrisório, e passar a pagar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que é bem mais caro. O INCRA não é um imposto e sim uma taxa de serviço, não é pago anualmente. O INCRA é apenas cadastro. O ITR já é pago sim (Técnico da UMC de Passos Maia, 2014).

A seguir será apresentada a atuação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais no que se refere às ações de regularização fundiária

nos contextos locais. O caso do município de Faxinal dos Guedes serve de referência para demonstrar que, por vezes, uma organização da sociedade civil pode ser o agente dinamizador de uma política pública.

2.4.6 Sindicatos dos agricultores dos municípios pesquisados

Os Sindicatos dos agricultores representam a instância de maior representatividade dos agricultores junto a políticas públicas de regularização fundiária. Contudo, nos municípios pesquisados a forma de atuação e organização dos sindicatos é diferenciada e incidem, também, de forma distinta sobre os agricultores.

Em relação à Ipuçu, o Sintraf é filiado à Fetraf e tem sua atuação estendida a nove municípios da região, promovendo ações com a categoria de agricultores familiares. Segundo o presidente do Sindicato, existe uma forte demanda pela legalização dos estabelecimentos agropecuários de agricultores na região e a organização tem estabelecido uma incipiente ação fundiária junto com a SDR de Xanxerê através do Programa SC Rural. Entretanto, a organização tem encontrado entraves no processo fundiário para reunir o CMDR e assim dar continuidade aos pedidos do Programa.

Atualmente, o Sindicato não dispõe de nenhuma parceria com o Cartório de Registro de Imóveis, que fica localizado em Abelardo Luz. Com o INCRA e CRAS, a parceria também inexistente. A pequena equipe técnica e a priorização de outros segmentos de ação ainda deixam em segundo plano o tema da regularização fundiária nesse sindicato. Todavia, o presidente do Sindicato salienta que o processo fundiário deve ser melhor priorizado na região, tanto pela organização quanto pelos órgãos governamentais.

Devemos cuidar dos casos dos agricultores que estão com escrituras em comum. O valor da medição e do cartório ainda são caros. Diminuir o custo é importante e o governo deveria se preocupar com regularização e fazer com que esses agricultores permaneçam na atividade. O interessante seria que o governo bancasse a medição (Presidente do Sindicato dos Agricultores de Ipuçu, 2014).

Em relação à Abelardo Luz, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais é filiado à Fetaesc e foi fundado em 1968 com registro no Ministério do Trabalho em 1969. Atua diretamente com a agricultura

familiar e também com os assentamentos, que estão presentes em grande número no município, totalizando vinte e duas unidades. Para alguns agricultores familiares, a atuação do sindicato foi primordial por disponibilizar a presença do título para aproximadamente 70 famílias pelo recurso do usucapião, por meio da parceria entre INCRA e SAR. Ainda assim, muitos casos não tiveram prosseguimento e se encontram estagnados no INCRA de Chapecó. Segundo o diretor financeiro do Sindicato, questões políticas impedem o bom andamento dos processos.

Estava tudo parado no fórum aqui e os agricultores estavam pedindo pelo processo que o INCRA não assinava e então não podiam assinar em cartório. Então veio o técnico da Secretaria de Agricultura junto a outro técnico para Abelardo ver esses casos. Conversaram com o juiz, e o juiz juntamente com um advogado do sindicato em poucos dias prometeu que iria dar andamento no processo e logo o juiz mandou para o cartório para registrar e passou por cima do INCRA. Hoje a maioria tem, mas existem alguns casos de agricultores que não registraram, mas o título só cabe a ele pegar. Hoje tem bastante caso de agricultores fazendo o pedido (Diretor Financeiro do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Abelardo Luz, 2014).

Para esse diretor sindical, muitos dos processos fundiários não tiveram prosseguimento uma vez que tanto as equipes técnicas de advogados da SAR quanto do INCRA não se interessaram na continuidade das ações fundiárias na região, limitando-se apenas à finalização dos processos iniciais. Hoje, a falta de políticas dessa natureza inviabiliza, aproximadamente, 100 agricultores posseiros na região de serem contemplados pela ação. Na sua percepção, cabe ao Sindicato a prestação de assistência, informações e indicações de advogados para os associados para novos casos de regularização fundiária. Acrescenta ainda que é imprescindível que o agricultor procure a organização e reporte sua situação fundiária, dando suporte para que novos pedidos sejam encaminhados ao governo do Estado.

Em relação ao Programa SC Rural, essa liderança sindical afirma que não há atuação do Programa no município, visto que a própria Epagri não apresenta condições estruturais e financeiras para promover essa iniciativa. Para o entrevistado, falta um trabalho conjunto das organizações e dos Sindicatos no fomento da ação e de uma demanda mais ativa dos agricultores.

Os governos também têm que colocar mais seriedade nesse processo, porque a burocracia ainda é muito grande. Assim, ao mesmo tempo que o sindicato entende que essa demanda tem que partir dos agricultores e do Estado como um todo, a organização também se responsabiliza pela forma de sua atuação nessa área (Diretor Financeiro do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Abelardo Luz, 2014).

No município de Abelardo Luz, existe um segundo Sindicato filiado à Fetraf, que atua junto aos agricultores familiares da região, preferencialmente com os assentamentos da reforma agrária. O Sindicato não apresenta nenhuma atuação com políticas de regularização fundiária para os agricultores familiares na região e inexistente uma parceria entre os diferentes sindicatos locais para a ação. Para o entrevistado desse sindicato, as estratégias de aprimoramento do processo fundiário na região estão ligadas principalmente as questões políticas.

Está ligada a questão política, e depende do governo. Precisamos fazer mobilizações e protestos para lutar por isso. Tem que ter pressão para acontecer as coisas e não se acomodar. As lutas são para assentados e pequenos agricultores e as frentes de atuação são diferentes, mas os objetivos são os mesmos (Secretário do Sintraf de Abelardo Luz, 2014).

Para o representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xanxerê, filiado à Fetraf, o grande problema de regularização fundiária na região é que imóveis rurais menores que a fração mínima de parcelamento não podem ser regularizados, o que dificulta na resolução dos problemas da região.

Então o sindicato está pleiteando junto ao MDA e ao INCRA que seja legalizado essas pequenas propriedades de até 30.000 metros. O agricultor está na roça, tem a propriedade e vivendo daquilo, que se regularize [...]. As grandes propriedades que eu quero falar de 30.000 metros para cima, que o INCRA e MDA estão legalizando, eu quero dizer com toda sinceridade é só uma política e propaganda. Tem muitos agricultores que encaminharam isso há quatro, cinco anos atrás e até hoje não saiu o título, isso via SDR de Xanxerê e

INCRA também. Não sei quantos processos tem, mas deve passar de 40 processos, mas está emperrado e saiu dois ou três e o restante não saiu. A boa vontade parece que é pouca (Coordenador do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xanxerê, 2014).

O entrevistado salienta ainda que o Sindicato busca intervir nesse processo encaminhando os pedidos para a SDR, contudo essas demandas não têm andamento e isso, além de interferir na vida dos agricultores, reflete no quadro social do sindicato.

A agricultura familiar de pequenas propriedades, de pessoas carentes, não tem R\$5.000,00 para pagar advogado e pagar por isso. Se houvesse um programa de política boa, é o que o sindicato quer e precisa, nosso quadro social aumentaria, já que alguns agricultores não estão regularizados, não acessam ao sindicato e aos benefícios do governo federal como o Pronaf, compra de gado de leite, hortas, Minha Casa Minha Vida. Sem documento da terra não faz isso [...]. Os nossos números de agricultores sem regularização fundiária são muito maiores que os dados mostrados pelo IBGE. O que se faz hoje em dia é camuflar as coisas e falar para o MDA ouvir isso e dizer que está tudo bem, que o agricultor está bem e tudo mais. Mas não está tudo bem e nem tudo certo, os problemas estão aí e se quiserem podem vir no sindicato e vamos conhecer a realidade (Coordenador do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xanxerê, 2014).

Segundo essa liderança sindical, as demandas por ações dessa natureza são grandes para a realidade do município de Xanxerê. Ela ainda exalta que dos 700 agricultores do município, 450 são agricultores familiares e poucos detêm o título de propriedade. O entrevistado acredita que o Programa SC Rural não resolve essa grande lacuna de estabelecimentos sem a titulação e afirma que a adesão é baixa porque o Programa ainda encontra fragilidades em suas ações. Para ele, a melhoria do processo fundiário se dará apenas quando o INCRA, o MDA e os programas estaduais da SDR e da SAR agirem localmente, valorizando a realidade local dos agricultores.

Em relação à Faxinal dos Guedes, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais foi fundado em 1968 e conta com 600 associados da região. Trata-

se de um Sindicato filiado à Fetaesc. Segundo o atual presidente, o histórico de ocupação das terras na região foi pautado pela venda de pequenos estabelecimentos sem a escritura, o que culminou em grande quantidade de agricultores que não dispõe de regularização de seus imóveis e que não pode registrar suas unidades devido ao tamanho de suas áreas. A par dessa realidade, e de forma especial na comunidade Linha Sede Ribeiro, coube ao Sindicato, juntamente com a SDR de Xanxerê, executar o Programa SC Rural no que tange à regularização fundiária no município.

Eu notei que as pequenas propriedades que não têm uma escritura, eles não têm como chegar no banco e dar sua propriedade como garantia. Assim, tinha muito pessoal querendo fazer financiamento para ter um ganho mensal e não conseguiam. Vimos essa dificuldade dessas propriedades sem regularização e agimos [...]. Percebi essa necessidade deles. Tive conhecimento do Programa SC Rural e sabia que tinha muitas famílias aqui com propriedades irregulares, umas 30 famílias com esse problema. Estamos tentando fazer que o governo estadual dê uma mão a essas famílias, pois elas não têm condições de fazer um inventário dessas propriedades e como faz anos que moram nessas propriedades já são deles, são herdeiros legítimos e dependem da propriedade para sobreviver com sua família (Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Faxinal dos Guedes, 2014).

Essa demanda surgiu da percepção do Sindicato frente às adversidades pelas quais passavam os agricultores no município e à possibilidade de adesão ao programa estadual. Até a data da entrevista havia, aproximadamente, oito famílias esperando o aval do juiz para o usucapião e persistia uma grande demanda de agricultores que pressionavam a SDR e o Sindicato para a continuidade da ação:

No começo, eu anunciei e tentamos de orientar as pessoas com problemas de documentação para fazer a inscrição no Sindicato, para enviar à SDR e depois à SAR. Teve agricultores que voltaram ao Sindicato depois que viram que outros agricultores tinham sido regularizados e depois teve o dobro de pedidos. A gente tem mais de 15 famílias que estão esperando para começar a regularização [...]. Devia

de não ter uma quantia normalizada para ser regularizada. Na minha opinião, as propriedades que não estão regularizadas, não importam a quantidade, o governo tem que disponibilizar dinheiro para a regularização e isso é importante. Não pode ser apenas 3.000 famílias (Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Faxinal dos Guedes, 2014).

O presidente adverte que melhorias necessitam ser executadas no Programa estadual de regularização, em especial no que cabe à quantidade de agricultores beneficiados. Na situação de Faxinal dos Guedes fica evidente que a força política do Sindicato e, de forma especial, de seu presidente foram decisivas para fomentar a ação fundiária no município. A intervenção desse gestor fez com que o Programa SC Rural tivesse o maior êxito dentre os municípios abrangidos por esta pesquisa.

Quanto ao município de Passos Maia, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais teve sua origem em 1993, ano em que houve o desmembramento de Ponte Serrada. O Sindicato é vinculado a Fetaesc e a nível federal com a Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura. O município apresenta apenas esse Sindicato que representa os agricultores familiares da região.

Segundo dados do IBGE de 2006, Passos Maia abrange uma alta quantidade de agricultores sem o título da terra. Entretanto, para o atual presidente do Sindicato, o levantamento do IBGE não corresponde à realidade do município. Na região, os casos estão comumente relacionados às repartições de terras e problemas de inventário entre herdeiros, nos quais muitos agricultores não possuem nem contrato de compra e venda.

Segundo o entrevistado, existe uma pequena demanda de agricultores que buscam a regularização nas zonas rurais e raramente o Sindicato discute esse tipo de ação com seus associados. O presidente do Sindicato afirma que a organização apenas presta informações sobre os programas governamentais aos agricultores e os encaminha, quando necessário, ao Cartório de Registro de Imóveis para a análise da origem das terras. O Sindicato não disponibiliza nenhuma assessoria jurídica para os associados, visto a baixa condição financeira na qual se encontra. Para o entrevistado, inexistente uma organização que atue diretamente com questões desse caráter na região, o que compromete também a obtenção

de informações a respeito dos agricultores potenciais para a regularização das terras.

Uma das estratégias utilizadas pelos agricultores que se encontram nessa situação tem sido a de obter junto à Prefeitura de Passos Maia declarações que provam que o agricultor pratica a atividade e reside sobre um imóvel na região.

O que acontece é que os agricultores acham outros caminhos. Por exemplo, precisa ter terra legal para ter nota de produtor rural e ter acesso ao INSS e empréstimo, mas a prefeitura dá uma declaração de que o agricultor está trabalhando e morando no imóvel e ele consegue igual esses benefícios, por isso desestimula a legalização, porque acha outros meios mais fáceis e com isso consegue notas e muitos conseguem acessar aos empréstimos, talvez não do Banco do Brasil ou órgãos federais, mas aqui tem duas cooperativas de crédito e as cooperativas conhecem as pessoas e dão empréstimos. Nós também conhecemos as pessoas e damos a Carta de Aptidão porque eles realmente estão trabalhando na agricultura e a gente conhece. Quase que formalmente eles conseguem. Tem o lado bom que é rápido, mas não resolve o problema. Acho que isso também é um erro nosso (Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Passos Maia, 2014).

Para o presidente essa “solução” momentânea está relacionada à dependência dos agricultores nas atuais gestões municipais e ao círculo vicioso da não titulação dos estabelecimentos agropecuários de forma efetiva. No entanto, o fato das cooperativas de crédito existentes no município concederem financiamentos do Pronaf sem que os agricultores detenham o título de propriedade está em conformidade com a legislação e normas desse programa, as quais preveem que os agricultores não-proprietários têm o direito de acessar a política de crédito desde que comprovem o fato de serem agricultores.

2.4.7 Cartórios de Registros de Imóveis dos municípios pesquisados

O Cartório de Registro de Imóveis também é a organização responsável pela regularização fundiária de imóveis rurais e, como seu próprio nome revela, atua no registro dos imóveis. Nem todos os

municípios pesquisados apresentam essa organização e muitas são abrangidas por suas circunscrições. O Cartório de Ipuacu, por exemplo, abrange ações de contratos de arrendamento, procurações, reconhecimento de firma, nascimentos e óbitos configurando-se como um Cartório de Registro Civil e Tabelionato de Notas, todavia o registro da escritura pública do imóvel ocorre somente na comarca de Abelardo Luz. Segundo Brachet (2013) existe uma diferenciação entre estes tipos de cartórios, enquanto o primeiro apresenta a figura do notário ou tabelião e tem a função de redigir atos e contratos que garantam a segurança pública dos envolvidos através da formalização da escritura pública, os Cartórios de Registro de Imóveis dispõem de registradores ou oficiais de registro, com competências para a prática dos atos relacionados aos registros públicos, efetuando o registro das escrituras lavradas nos tabelionatos.

O Cartório de Registro de Imóveis de Abelardo Luz tem sua circunscrição também em Ouro Verde e Ipuacu e os processos referentes aos imóveis rurais cabem a este órgão competente. Segundo os dois técnicos entrevistados, o cartório considera como regularização a titulação do imóvel, seja por posse ou compra.

O título cabe para fazer financiamento, alienar, dispor do imóvel como proprietário. A regularização está prevista na lei 11.977 que trata de regularização fundiária urbana e pode ser aplicada na questão rural. Na questão rural, temos que partir da lei 4.504 que é o Estatuto da Terra e legislações posteriores, que regulam o uso da terra (Técnico do Cartório de Registro de Imóveis de Abelardo Luz, 2014).

Para os entrevistados, o usucapião apresenta-se como um importante instrumento de regularização fundiária em zonas rurais.

Esse processo é em juízo, precisa comprovar a posse mansa e pacífica de 15 anos, tem vários tipos de usucapião, esse procedimento é junto ao advogado. Precisa comprovar que ele ocupa a área. É uma questão jurídica mesma lá no judiciário. O cartório tem a função de registrar, porque o registro dá o direito de propriedade, quem não registra não é dono [...]. Os agricultores precisam ter conscientização e ter conhecimento dos direitos deles e o buscarem junto aos sindicatos. O direito é sagrado, a concretização dele que é preciso que ele formalize. O caminho seria o sindicato fazer essa orientação porque o benefício da isenção a maioria

tem, mas eles precisam se agilizar e alguém tem que fazer o trabalho. Falta informações, divulgar mais e os poderes públicos, municipais, estaduais e os próprios órgãos deveriam conscientizar mais o agricultor, orientar e facilitar que eles busquem a regularização. A SAR estava fazendo e o sindicato poderia ter no âmbito dos associados dele, um departamento jurídico para aplicar esses casos (Técnico do Cartório de Registro de Imóveis de Abelardo Luz, 2014).

Nesse sentido, apresentando a posse ou os documentos, cabe ao agricultor a obrigatoriedade do cadastramento do imóvel no INCRA, mesmo para os posseiros que não detém o título de propriedade. Os entrevistados também afirmam que caberia ao Estado fazer a regularização fundiária de imóveis até quatro módulos, mas que o governo não dispõe de recursos financeiros e de decisões políticas para a ação. Para os técnicos do cartório, o processo fundiário precisa ser incrementado com a maior atuação do agricultor e dos órgãos que os representam.

Em relação ao Cartório de Registro de Imóveis de Passos Maia, a comarca foi criada em 1967, e realizava as escrituras e as enviava para a comarca de Joaçaba para seu registro. No ano de 1969, houve a criação da comarca em Ponte Serrada que passou a registrar os imóveis do município e também os de Passos Maia e de Vargeão.

A função do cartório é servir como uma peneira para ver se os casos solicitados estão regulares ou irregulares e condizentes com a lei. Muitos títulos não têm como registrar e tem que devolver, porque tem que olhar desde o INCRA, Número do Imóvel na Receita Federal do Brasil (NIRF), CCIR, todas as negativas apresentadas, qualificação, CPF e RG, principalmente a área com a matrícula ou tem que fazer o processo de retificação que antigamente era tudo feito judicialmente e hoje é feito administrativamente e envolve uma série de pesquisa (Técnica do Cartório de Registro de Imóveis de Ponte Serrada que abrange Passos Maia, 2014).

Para essa técnica, a regularização fundiária se dá por meio da ação legal do usucapião. Assim, cabe ao agricultor provar de forma mansa e pacífica o tempo de uso da terra. Para tanto, são ouvidas testemunhas e

consultados os confrontantes da terra a ser legalizada para identificar se não existem litígios. Ainda será realizado a elaboração de uma planta e memorial descritivo, os quais serão levados para requerimento do usucapião. Só então, o juiz determinará o título, que será registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Entretanto, ressalta-se que os entraves desse processo fundiário esbarram na ausência de informações pelos agricultores e da burocracia das ações no cartório. Quanto à fração mínima de parcelamento para regularização de um estabelecimento agropecuário junto ao cartório, a entrevistada relata que esse procedimento é necessário.

Para escriturar precisa estar com ao menos 30.000 metros quadrados, senão será irregular. A determinação do INCRA é o mínimo 30.000 metros para um agricultor poder sobreviver, menos disso só pode para fazer uma anexação à outra área que você já é confrontante. Não sei em casos menores que esse tamanho, como o INCRA vai regularizar (Técnica do Cartório de Registro de Imóveis de Ponte Serrada que abrange Passos Maia, 2014).

Após esta caracterização das organizações do Território de análise, no próximo tópico apresentam-se as conclusões do capítulo, considerando os principais pontos discutidos pela pesquisa.

2.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

A partir da pesquisa empírica realizada no MOC, foi possível identificar a presença de um público potencial para ações de regularização fundiária nas zonas rurais. A caracterização desse público e de suas condições históricas, sociais e econômicas através da micro-história permite afirmar que a herança dos movimentos históricos ocorridos na região, com destaque para a Guerra do Contestado e da forma como se deu o povoamento do Território com a presença de imigrantes de origem europeia, explicam a persistência de agricultores desprovidos do título de propriedade. A figura do agricultor ocupante e/ou posseiro, que é, na maioria dos casos, de origem cabocla, de idade avançada e que não detém condições financeiras para a regularização de suas posses ainda é recorrente. A falta de mão de obra nas zonas rurais, marcada pela saída de jovens para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida, também caracteriza a região onde esta pesquisa foi realizada. Os acordos de arrendamentos e de parcerias nas zonas rurais representam

parte das estratégias para o acesso a políticas públicas pelos agricultores que não apresentam seus estabelecimentos regularizados. A incipiente participação comunitária e, portanto, a fragilidade social dos agricultores familiares, aliada às diferenças sociais entre caboclos e os de origem europeia refletem, de certa forma, na atual situação vivenciada por esta categoria de agricultores.

A origem dos estabelecimentos agropecuários com problemas de regularização está associada à aquisição de terras de antigas serrarias e de propriedades de criação de animais. Evidencia-se, também, a presença de unidades obtidas via posse, herança e compra. Apresentam como particularidades a configuração de estabelecimentos categorizados como minifúndios, nos quais para a realidade do Território, a produção está basicamente voltada para o autoconsumo, devido a seu tamanho reduzido, baixas condições produtivas, de renda e de investimentos. Esse conjunto de fatores inviabiliza o acesso às políticas públicas e os benefícios proporcionados pelas mesmas.

O acesso limitado aos serviços básicos ainda é recorrente nas zonas rurais e no que cabe à regularização fundiária dos estabelecimentos agropecuários, os agricultores o veem como um processo caro, burocrático e demorado. Os beneficiários de programas governamentais salientam a importância da diminuição de custos no processo de contratação de advogados para a ação de usucapião. Entretanto, consideram a ação de fundamental importância para a permanência nas zonas rurais, e evidenciam a necessidade de aumento na quantidade de beneficiários com direito a participar dos programas. Os casos de lotes com tamanho inferior a três hectares e que não podem, por força da lei, serem contemplados pela política de regularização fundiária de zonas rurais acometem um número significativo de agricultores pesquisados e, dessa forma, necessitam ser melhor analisados pelos órgãos de regularização. A pesquisa mostra que estes agricultores são os maiores afetados pela insuficiência e fragilidade do processo fundiário instalado nesse Território. A proposição de políticas públicas de regularização fundiária necessariamente deve levar em consideração a diversidade de situações fundiárias, para que efetivamente o poder público, juntamente com a sociedade civil, disponham de condições reais de modificação desses cenários fundiários descritos.

As organizações que fomentam ações fundiárias no MOC são dificilmente identificadas pelos agricultores, visto que nos diferentes municípios pesquisados foi possível identificar uma diversidade de organizações que promovem tais iniciativas, dentre os quais os Cartórios de Registros de Imóveis, Institutos Estaduais de Terra ou Secretarias de

Agricultura como é o caso catarinense, INCRA e também os órgãos municipais ligados ao Estado e à sociedade civil. Muitas das organizações pesquisadas no Território não possuem suas ações priorizadas no fomento de políticas públicas de regularização fundiária, mas as consideram como de fundamental importância para a manutenção dos agricultores no campo. Salientam que a titulação das terras, apesar de ser um processo burocrático, caro e que demanda tempo, apresenta forte demanda de ações pelos agricultores no Território.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou caracterizar o perfil socioeconômico das famílias de agricultores ocupantes e passíveis de regularização fundiária, bem como de seus estabelecimentos agropecuários. Para tanto, procurou-se entender as ações passadas e em curso conduzidas por organizações estaduais e locais no Território Meio Oeste Contestado. Partindo desse objetivo central, foi possível perceber que a política de regularização fundiária para zonas rurais tem uma demanda potencialmente significativa e representa uma ação estratégica para a melhoria das condições de vida dos agricultores.

Para a realidade do Território, a demanda por uma política de regularização é composta por famílias de agricultores de origem cabocla e de ascendência europeia, que apresentam baixas condições econômicas para arcar com os custos de uma ação desse caráter. No que cabe aos estabelecimentos agropecuários, estes também refletem as condições socioeconômicas das categorias de agricultores analisadas. De forma geral, são estabelecimentos pequenos, sem titularidade da terra, que apresentam produções basicamente voltadas para o autoconsumo e que se encontram localizados em áreas com condições menos favorecidas para a produção agropecuária, ou não passam de pequenos lotes para moradia. São agricultores que também possuem baixo acesso aos serviços básicos de educação e raramente às políticas de crédito rural, com destaque para o Pronaf e o programa Minha Casa, Minha Vida.

Através da pesquisa também foi possível resgatar a trajetória histórica dos agricultores familiares, priorizando a origem da problemática fundiária no Território. Assim, evidenciou-se que muitas das atuais situações fundiárias dos agricultores estão relacionadas aos processos históricos do direito de propriedade no Brasil, considerando os mecanismos de uso e de posse da terra e também do registro e cadastro fundiário. Os movimentos históricos da Guerra do Contestado e da colonização por imigrantes de origem europeia na região Meio Oeste Contestado contribuíram com a persistência de agricultores com problemas fundiários nessa localidade, em especial no que tange a ausência da titularidade de propriedade.

A reconstrução do processo histórico da formulação da política de regularização fundiária foi outro tema contemplado por esta pesquisa. As políticas públicas federais e estaduais de regularização, ainda que estratégicas para a realidade agricultores nas zonas rurais, apresentam-se problemáticas em relação à continuidade de suas ações, a seu planejamento organizacional, e aos recursos técnicos que mobilizam para

a sua efetivação. Compreender como as organizações e os gestores públicos atuam com políticas de regularização fundiária na esfera local foram temas igualmente abordados pela pesquisa. Foi possível expor a diversidade de organizações que fomentam a ação fundiária e as suas formas fragmentadas de atuação nos municípios analisados. Apesar das insuficiências e das fragilidades das políticas públicas de regularização, tanto do passado quanto das que se encontram em vigor, os agricultores percebem a ação como um importante instrumento governamental para seu desenvolvimento nas zonas rurais.

Hoje, existem esforços governamentais na busca da expansão dessas ações, com o propósito de solucionar um problema fundiário antigo, mas que perdura até os tempos atuais. O governo busca, assim, possibilitar o acesso da parte do agricultor ao direito de viver de forma legalizada e com respaldo jurídico em seus estabelecimentos. As ações sociopolíticas de regularização também podem ser vistas como umas das possibilidades de minimizar a saída de agricultores dessa atividade e das zonas rurais, e ainda dar maior segurança à agricultura familiar. A valorização do patrimônio, a possibilidade de acesso aos programas governamentais, sejam estaduais ou federais, e a segurança jurídica representam externalidades positivas propiciadas pela política de regularização da terra.

Em Santa Catarina, a SAR caracteriza seu programa de regularização apenas como um aporte ou apoio parcial ao processo mais amplo de regularização, visto que atende parcialmente a ação, cabendo a responsabilidade também a terceiros, no caso agricultores e a justiça por meio do usucapião. A quantidade de beneficiários é bastante limitada e não corresponde à demanda de agricultores sem acesso a esse tipo de ação do Estado. A vigência do programa é curta, a previsão de seu encerramento é o ano de 2016, e sua continuidade depende de atuações políticas junto com o Banco Mundial, ou seja, ainda não se configura como um programa de médio e longo prazo. Portanto, o Programa SC Rural é insuficiente para atender a atual demanda de agricultores sem acesso às políticas de regularização fundiária. É um Programa com ações limitadas, de baixo alcance a população rural, com limitações orçamentárias e técnicas e que por diversas vezes não contempla as famílias mais carentes que buscam por assistência fundiária no Território de análise.

Quanto ao INCRA SC, a ação fundiária associada à regularização só agora começa a ser delineada. Durante muito tempo esse órgão coordenou ações de reforma agrária na região, deixando em segundo plano a regularização. Hoje, existe uma tendência de retomada dessa

ação. As iniciativas passadas da parceria entre o INCRA e a SAR trouxeram legados inegáveis, como a regularização de imóveis de diversas famílias e a concretização de ações de alto custo, que dificilmente seriam bancadas pelos agricultores da região. Contudo, essa mesma parceria encontrou entraves burocráticos em sua execução com a utilização do recurso do usucapião, que nem sempre se mostrou como a melhor alternativa jurídica de regularização, tendo em vista que muitos agricultores ainda esperam pelo título da terra de processos iniciados em 2001. Assim, há de se considerar que esses programas também esbarram em questões políticas, em disputas entre organizações (estado e município *versus* federação), dificuldades orçamentárias e outros tantos fatores locais que dificultam o andamento das ações fundiárias. Destaca-se a intervenção fragmentada do sindicalismo rural independente da federação sindical que atua no município (Fetaesc ou Fetraf). Nenhuma dessas federações concebe essa política como estratégica. Apesar das dificuldades intrínsecas ao processo, a manutenção de uma política permanente de Estado se faz necessária para que, independentemente de partidos ou posições políticas e até mesmo de organizações, os agricultores possam acessar aos seus direitos quando lhes for necessário.

Quando se analisa a história dos acontecimentos, é possível verificar uma continuidade relativa à falta de controle dos registros de terras. Todos os marcos históricos associados à legislação agrária contribuíram para o arranjo fundiário existente na atualidade, com a presença de grilagens, concentrações de terras, ineficiências cadastrais dos imóveis rurais e ausência de legalidade dos estabelecimentos de uma grande parcela de agricultores. Assim, não se pode esperar que uma política pública de regularização fundiária com capacidade de sanar todos os problemas acumulados ao longo da história seja implementada sem pressão política da parte da sociedade civil organizada. As ações em curso podem contribuir para proporcionar aos agricultores melhores condições socioeconômicas, mas são incapazes de solucionar os problemas em sua totalidade em um curto período de tempo.

Em relação às organizações do Território, suas intervenções não são suficientes para atender a demanda de ações fundiárias ainda presentes nos municípios pesquisados. São organizações que apresentam falhas de comunicação entre elas e também com os agricultores. Apresentam dificuldade técnicas, operacionais e de projetos voltados para a realidade fundiária onde atuam. Alguns atores, todavia, conseguem se destacar e possibilitar ensaios e tentativas de promover ações nos municípios, por meio de políticas e arranjos locais e pela capacidade dos técnicos em articular ações municipais. O entrave das organizações está

relacionado à não integração de suas ações, a não priorização de determinados segmentos da sociedade, e à atuação preferencial junto a agricultores mais capitalizados.

Esta pesquisa reafirma que as hipóteses testadas estão condizentes com a realidade do Território Meio Oeste Contestado. Portanto, é possível identificar a presença da categoria de agricultores ocupantes no Território, em especial, formada por atores sociais que apresentam fragilidades socioeconômicas para solucionar os problemas fundiários de seus estabelecimentos agropecuários. Muitos dos atuais problemas fundiários são reflexos dos acontecimentos históricos ocorridos na região, de forma especial, relacionadas a Guerra do Contestado e dos desdobramentos pós-guerra.

A hipótese da existência de uma fragilidade organizacional quanto às ações de regularização fundiária nos municípios pesquisados e que reflete em uma dificuldade de identificação destas organizações pelos agricultores também é confirmada. Assim, há uma demanda de agricultores não atendidos por ações fundiárias via políticas agrárias, muito em função de um baixo grau de organização social dos agricultores no Território.

A partir das considerações apresentadas e da realidade fundiária do Território, são possíveis distinguir potencialidades e desafios para a formulação de uma política pública consistente de regularização fundiária na região. Assim, há de se analisar que a fragilidade de atuação conjunta entre as organizações locais e estaduais e a ausência de uma organização articuladora no fomento da ação fundiária no nível municipal fragiliza o processo de regularização. O baixo orçamento, a deficiência e rotatividade do quadro técnico, a ausência de assistências jurídicas das organizações, a presença de políticas fundiárias que não condizem com a realidade do agricultor, bem como a grande diversidade de programas e projetos limitam ações estratégicas de regularização pelas organizações locais. A descontinuidade de ações fundiárias, aliada ao processo burocrático, dispendioso e longo também são fragilidades desse sistema. Para além desses fatores, a organização dos agricultores e das organizações que os representam são fatores que devem ser aprimorados para que se avance em políticas públicas de caráter fundiário.

Apesar dos desafios do processo, o Território também apresenta potencialidades que contribuem com o desenvolvimento de ações de regularização fundiária. Destacam-se as experiências vivenciadas e as que se encontram em curso, que possibilitam subsídios de aprendizados para políticas futuras nessa área. Outro ponto indutor está relacionado à consolidação da SAR e da SDR no Território através do Programa SC

Rural, proporcionando recursos operacionais e técnicos para a titulação dos estabelecimentos agropecuários da região. A retomada do INCRA em ações de regularização, o envolvimento de outras organizações como o CRAS e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e a motivação das Secretarias de agricultura dos municípios permitem a ampliação do número de beneficiários por políticas desse caráter e estimulam a busca por soluções para as questões fundiárias no Território.

Esta pesquisa reafirma a importância dessa política pública, de forma especial, quando se direciona o olhar para a realidade de uma parcela significativa da agricultura familiar do Território não priorizada ao longo da história pelas políticas públicas de desenvolvimento agrícola e rural. Assim, analisar o histórico da região, dos atores sociais, dos estabelecimentos, das organizações locais e das conexões entre as políticas públicas revelou-se primordial para entender as deficiências, mas também as potencialidades das políticas fundiárias para zonas rurais. Recomenda-se, a partir dos resultados desta pesquisa, que os planejadores e operacionalizadores de programas que fomentam ações fundiárias primeiramente identifiquem e avaliem o público potencial dessas políticas e minimizem o tempo e o custo do processo fundiário; que as organizações valorizem a ação de regularização fundiária como estratégica para a manutenção dos agricultores nas zonas rurais; que se delimite uma organização municipal que centralize as ações fundiárias e encaminhe os processos aos órgãos de competência; que ocorra maior proximidade e atuação conjunta entre os órgãos responsáveis pela regularização, ou seja, INCRA e Cartório de Registro de Imóveis; que haja o aprimoramento das legislações fundiárias considerando a realidade dos agricultores do Território; que sejam elaborados monitoramentos e avaliações das ações fundiárias prestadas por estas organizações, em especial no que cabe ao Programa SC Rural, para compreender como incidem sobre a vida do agricultor; e por último que se realizem mais pesquisas sobre a política pública de regularização fundiária no Território, visto a complexidade das relações existentes entre os agricultores familiares e as organizações, as quais esta pesquisa não conseguiu explorar.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria de estudos territoriais. In: VIEIRA, P. F, et al. (Orgs.). **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil:** subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED:Secco, 488p., 2010.

_____. Uma nova extensão rural para a agricultura familiar. In: Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, DF. **Anais...**, 1997.

AGUIAR, V. V. P.; STROPASOLAS, V. L. As problemáticas de gênero e geração nas comunidades rurais de Santa Catarina. In: SCOTT, P.; CORDEIRO, R.; MENEZES, M. (Org.). **Gênero e geração em contextos rurais**. 1ª ed. Florianópolis: Editora Mulheres, v. 1, 2010.

ALVES, P. A.; MARRA, T. B. **A aplicação dos dados demográficos na regularização fundiária da Amazônia Legal**. Trabalho apresentado no XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Brasil, 2010.

AMADOR, M. C. P. **Guerra do Contestado:** marca o fim e o início de modelos de desenvolvimento na região Oeste Catarinense. Cadernos do CEOM – Ano 22, n. 31 – Espaço de memória: abordagens e práticas, 2009.

ARRUDA, R. M. O registro de imóveis e o cadastro. **Revista opinião jurídica**, n. 29, p 13-18, 1999.

_____. **Conceitos de imóvel rural:** aplicação na certificação do INCRA expedida no Memorial Descritivo Georreferenciado (2013). Disponível em: <http://www.irib.org.br/html/biblioteca/biblioteca-detalle.php?obr=3983>. Acesso em: 01 mar. 2014.

AURAS, M. **Guerra do Contestado:** A organização da Irmandade Cabocla. Florianópolis: Cortez, 1995.

BARROS, J. D' A. Sobre a feitura da micro-história. **OPSIS**, vol. 7, nº 9, jul-dez 2007.

BENATTI, J. H. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia/MMA, 2006. Disponível em:

http://www.mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao30012009114114.pdf. Acesso em 16 jul. 2013.

BLOEMER, N. M. S. **Brava gente brasileira: migrantes italianos e caboclos nos Campos de Lajes**. Florianópolis: Cidade Futura, 304p., 2000.

BORDINHÃO, O. **Nossa gente, nossa história**. Xanxerê: AMAI, 1996.

BOTELHO FILHO, F. B. *et al.* Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Reordenamento Agrário (Brasil). **Estudos de Reordenamento Agrário**. n.º4. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 144p., 2007.

BRACHET, A. **Identification et analyse des intérêts des acteurs impliqués dans la mise en place d'un cadastre des terres rurales efficace dans l'état de Santa Catarina, au Brésil**. Mémoire de fin d'étude. Florianópolis, 71 p., 2013.

BUARQUE, S. C. *et al.* **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura), Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.15, 2012.

CARDIM, S. E. C. S. *et al.* R. **Análise da estrutura fundiária brasileira**. Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), 2000. Disponível em: <http://www.nead.gov.br/home/mercado06.htm>. Acesso em 04 set. 2014.

CARNEIRO, A. F. T. **Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis**. Instituto de Registro imobiliário do Brasil. Porto Alegre, 2003.

CARVALHO, T. M. de. **“Nós não tem direito”**. Costume e Direito a Terra no Contestado (1912-1916). Niterói. Dissertação (Mestrado em História). UFF. Niterói, 2002.

_____. **A Guerra Sertaneja do Contestado e o direito à terra.** X Encontro Regional de História – ANPUH-RJ História e Biografias - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2002.

_____. **Monarquia sertaneja x progresso republicano:** A Guerra sertaneja do Contestado. Tese de doutorado apresenta a Universidade Federal Fluminense. Rio de janeiro: 2007.

_____. “Inimigos do progresso”: dominação de classe e resistência camponesa na Primeira República: a guerra sertaneja do Contestado. In: MOTTA, M.; ZARTH, P. (Orgs.). **Formas de resistência camponesa:** visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história - Concepções de justiça e resistência nos Brasis. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, v. 1, 2008.

CAZELLA, A. A.; ALVES, A. F. A multifuncionalidade agrícola em zonas rurais contrastantes. In: AUED, B. W.; PAULILO, M. I. S. (Orgs.). **Agricultura Familiar.** Editora Insular, Florianópolis, 2004.

CAZELLA, A. A. Contribuições metodológicas da sócio-anthropologia para o desenvolvimento territorial sustentável. In: Eisforia: **Desenvolvimento Territorial Sustentável:** conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos. Florianópolis, v.4, p.1-336, dez. 2006.

CAZELLA, A.; BÚRIGO. F. Inclusão Financeira e Desenvolvimento Rural: A importância das organizações territoriais. Florianópolis: **Política & Sociedade:** p. 301-331, 2009.

CAZELLA, A. A. **Crédito fundiário:** reforma agrária de mercado ou instrumento de salvaguarda da agricultura familiar. Boletim do OPPA, Rio de Janeiro, p. 1 – 4, 01 jun. 2010.

_____. Por uma política de ordenamento territorial e fundiário: o possível exemplo catarinense. **Agropecuária Catarinense,** Florianópolis, p.15-17, 2011.

CAZELLA, A. A.; SOTO. G. **Processos de desenvolvimento rural e a situação da agricultura familiar no Brasil e Argentina.** IX Bienal del Colóquio de Transformaciones Territoriales. San Miguel de Tucumán, 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe.** CEPAL, FAO, IICA – Santiago, Chile, FAO, 2012.

D'ANGELIS, W. da R. Para uma história dos índios do oeste catarinense. **Cadernos do CEOM.** Chapecó: UNOESC. p. 141-219, 1995.

ESTEVES, M. P. O cadastro nacional de imóveis rurais (CNIR): implicações para os projetos de reforma agrária e para a tributação fundiária no Brasil. **Revista Geográfica de América Central.** Número Especial EGAL, Costa Rica, pp. 1-15, 2011.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (FETAESC), 2015. Disponível em: <http://www.fetaesc.org.br/>. Acesso em: 01 mar. 2015.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR (FETRAF), 2015. Disponível em: <http://www.fetra.org.br/>. Acesso em 02 mar. 2015.

FERNANDES, B. M.; WELCH, C. A.; GONÇALVES, E. C. **Políticas fundiárias no Brasil.** 2012. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/ltd/politicas_fundiarias_brasil-bmf_caw_ecg.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2013.

FILHO, A. C. *et al.* **O INCRA e os desafios para regularização dos territórios quilombolas:** algumas experiências. Nead Debate, 13. Brasília: MDA: INCRA, 2006.

GINZBURG, C. **A micro-história e outros ensaios.** Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/Bertrand Brasil, 1991.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE- MELLO, R.; SILVA, A. B. da. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais:** paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, C. M. P. **A governança da terra em questão:** uma análise da política de crédito fundiário no Brasil. Dissertação de mestrado. Florianópolis, 259 p., 2013.

GOMES, C. M. P. *et al.* Governança da terra e (re) territorialização da agricultura familiar: possibilidades do crédito fundiário no Brasil. **Revista Campo – Território**: revista de geografia agrária, v.9, n.19, p. 308-336, 2014.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O que é questão agrária**. Coleção primeiros passos. 1980. Disponível em: <http://www.lagea.ig.ufu.br/biblioteca/artigos/O%20Que%20e%20Questao%20Agraria%20-%20Graziano%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2013.

GUEDES, S. N. R.; REYDON, B. P. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032012000300008&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 13 jun. 2013.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1968.

GUIMARÃES, L. M. P. Os protagonistas anônimos da história: micro-história. **Rev. Bras. Hist.**, São Paulo, v. 23, n. 45, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882003000100015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 ago. 2014.

HOFFMAN, R. Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil. In: RAMOS, P. *et al.* **Dimensões do agronegócio brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas. Brasília, NEAD Estudos número 15, MDA, 2007.

HOFFMANN, R.; NEY, M. G. Evolução recente da estrutura fundiária e propriedade rural no Brasil. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Orgs.) **A Agricultura Brasileira**: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 298 p., 2010.

HOLSTON, J. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. **Revista Brasileira Ciências Sociais**. São Paulo, n. 21, ano 8, fevereiro de 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Brasília: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?e=v&p=CA&z=t&o=11>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: < <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 20 out. 2013.

_____. **Cidades 2014**. Brasília: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=42&search=santa-catarina>>. Acesso em: 15 out. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA Estatísticas Cadastrais – vol. I. **Sistema Nacional de Cadastro Rural – Recadastramento**. Brasília, Ministério da Agricultura, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Departamento de Cadastro e Tributação, 1974.

_____. **Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil**. 1999. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/485-livro-branco-da-grilagem-de-terras>. Acesso em 16 jan. 2014.

_____. **Manual de Orientação para preenchimento da declaração para cadastro de imóveis rurais**. 2002. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/cadastro-rural/file/135-esclarecimentos-gerais>. Acesso em: 01 nov. 2013.

_____. **Módulo Rural e módulo fiscal**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/qual-e-a-diferenca-entre-modulo-rural-e-modulo-fiscal>. Acesso em 20 nov. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília: MMA, 2006. 108p. (Série Estudos, 8). Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/168/publicacao/168_publicacao30012009114114.pdf. Acesso em: 15 out. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). **Comunicados do IPEA nº96**. Código florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de reserva legal. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110616_comunicadoipea96.pdf. Acesso em 03 mar. 2014.

JONES, A. S. Economia política da grilagem e da corrupção agrária: subsídios para a legitimação da propriedade rural e da reforma agrária no Brasil hoje. In: **Anais da SOBER**. Passo Fundo, 2002.

LASKOS, A. A. **O Sistema Nacional de Cadastro Rural e ações de ordenamento fundiário**. Dissertação de mestrado. Florianópolis, 153p., 2014.

LEVANTAMENTO AGROPECUÁRIO CATARINENSE (LAC). **Estrutura fundiária 2003**. Disponível em: http://cepa.epagri.sc.gov.br/Dados_do_LAC/tabelas/modulo1/Estrutura%20fundiaria%20EAP%20julho06.pdf. Acesso em 14 jun. 2013.

_____. Dados preliminares, 2005. Disponível em: http://www.epagri.sc.gov.br/?page_id=2763. Acesso em: 15 jun. 2013.

LEVI, G. Sobre a micro-história. In: BURKE, P. (Org.). **A Escrita da História: novas perspectivas**. São Paulo: Ed. Unesp, p. 133-161, 1992.

_____. Comportements, ressources, procès: avant la “revolution” de la consommation. In: REVEL, J. (éd.). *Jeux d’échelles: la micro-analyse à l’expérience*. Paris: Gallimard/Le Seuil, p. 187-207, 1996.

LINHARES, M. Y.; SILVA, F. C. T. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

MACHADO, P. P. **Lideranças do Contestado: a formação e a atuação das chefias caboclas (1912-1916)**. Campinas: Ed UNICAMP, 2004.

_____. Invenção e tradição na formação das “Cidades Santas” do Contestado. In: MOTTA, M.; ZARTH, P. (Orgs.). **Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história - Concepções de justiça e resistência nos Brasis**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, v. 1, 2008.

_____. A política de terras em Santa Catarina: posse, propriedade e legitimação no Planalto Serrano e Meio-oeste no final do Império e início da República (1854-1912). **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**, São Paulo, jul. 2011.

MARÉS, C. F. **A função social da terra**. Editora Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 2003.

MARTINS, J. de S. **Expropriação e violência**: a questão política no campo. 2. ed. São Paulo, HUCITEC, 1982.

_____. **Os camponeses e a política no Brasil**: As lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. Editora Vozes, Petrópolis, 1986.

_____. Reforma agrária - o impossível diálogo sobre a História possível. **Revista Tempo Social**. USP. São Paulo, 11 (2): 97-128, 1999.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 18 ed. atualizada, 1993.

MELO, C. D. de. Regularizações fundiárias e Reforma Agrária na Faixa de Fronteira de Santa Catarina em tempos de Regime Militar. In: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**. São Paulo, jul. 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. **Regularização fundiária**. (MDA, 2007). Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/sra/programas/regularizacao>. Acesso em: 14 jun. 2013.

_____. Secretaria de Reordenamento Agrário. **Regularização fundiária**. (MDA/SRA, 2014). Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sra-regfun/sobre-o-programa>. Acesso em: 05 dez. 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Registros públicos**. Disponível em: <http://www.mpsc.mp.br/portal/cidadao/registros-publicos/registros-publicos.aspx>. Acesso em 23 de set. 2014.

MOTTA, M. M. M. Posseiros no Oitocentos e a construção do mito invasor no Brasil (1822-1850). In: MOTTA, M.; ZARTH, P. (Orgs.). **Formas de resistência camponesa**: visibilidade e diversidade de

conflitos ao longo da história - Concepções de justiça e resistência nos Brasis. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, v. 1, 2008.

OGLIARI, C. E. **O passado presente**: etnias e construção histórica em Ipuacu. Xanxerê. News Print, 2002.

OLIVERA, M. R. de; ALMEIDA, C. M. C. de (Orgs.). **Exercícios de micro-história**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 300 p., 2009.

PACHECO, R. A. S.; PACHECO, C. R. Questão agrária e regularização fundiária: a ação do estado e o conflito de interesses entre trabalhadores rurais sem terra e povos indígenas. **Planejamento e políticas públicas**, n. 34, 2010.

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO DO MEIO OESTE CONTESTADO - **PTDRS** (Versão Preliminar). Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2006). Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php>. Acesso em 25 out. 2013.

PODELESKI, O. da S. **Estratégias de reprodução social de populações remanescentes do Contestado**: o caso da comunidade de Taquaruçu, no Meio-Oeste de Santa Catarina. Dissertação de mestrado. Florianópolis, 155p., 2014.

POLI, J. **Caboclo, pioneiro esquecido**. Chapecó: FUNDESTE, 87p., 1987.

PROGRAMA SANTA CATARINA RURAL. **Manual operativo 2012**, v. I. Disponível em: http://www.agricultura.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=70&Itemid=228. Acesso em 14 jun. 2013.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1988.

RENK, A. **A luta da erva**: um ofício étnico no Oeste Catarinense, Editora Argos, Chapecó, 250p, 2006.

_____. Expropriação do campesinato do Oeste catarinense. In: GODOI, E. P. de; MENEZES, M. A. de; MARIN, R. A. (Orgs.). **Diversidade do campesinato: expressões e categorias: construções identitárias e sociabilidades**. Vol. 1. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

REVEL, J. Micro-analyse et construction du social. In: REVEL, J. (éd.). **Jeux d'échelles: la micro-analyse à l'expérience**. Paris: Gallimard/Le Seuil, p.16-36, 1996.

_____. Microanálise e construção do social. In: **Jogos de Escalas: a experiência da microanálise**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.

_____. Micro-história, macro-história: o que as variações de escala ajudam a pensar em um mundo globalizado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15 n. 45 set. /dez. 2010.

REYDON, B. P. *et al.* Regulação da propriedade rural no Brasil: resultados dos primeiros passos. In: REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F. N. M. **Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica**. Brasília: NEAD (Nead Debate; 7), 444 p., 2006.

REYDON, B. P. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. In: RAMOS, P. **Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas**. Brasília MDA (NEAD – Estudos 15), 2007.

_____. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. In: TEIXEIRA, E. C.; MATTOS, L. B. de; LEITE, C. A. M. (Org.). **A questão agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio**. 1ed. Viçosa: UFV, v. 1, p. 03-48, 2011.

_____. La Cuestión Agraria Brasileña necesita gobernanza de tierras. In: Land Tenure Journal. FAO. Rome. No. 1, p. 127-147, 2011.

_____. Governança de terras e a questão agrária no Brasil. In: BUAINAIN, A. M. *et al.* **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

RIBEIRO, C. *et al.* **Ação discriminatória de terras públicas:** procedimentos legais, administrativos e técnicos. III Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. Recife - PE, 27-30 de jul. 2010.

SABOURIN, E. Reforma agrária no Brasil: considerações sobre os debates atuais. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, vol. 16, no. 2, 151-184, 2008.

SANTA CATARINA. **Atlas geográfico de Santa Catarina:** estado e território – fascículo 1. Secretaria de Estado do Planejamento. Diretoria de Estatística e Cartografia. Isa de Oliveira Rocha (Org.). Florianópolis: Ed. UDESC, 2013.

SARMENTO, D. M. B. Usucapião e suas modalidades. **In:** Curso de Direitos Reais ano 2011, Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. 110 p. (Série Aperfeiçoamento de Magistrados, 16).

SATHLER, E. B. **Tropeiros e outros viajantes**. Série Pesquisas n.º 1. Niterói: PPGSD-UFF, 370p., 2003.

SAULE JUNIOR, N. *et al.* **Manual de regularização fundiária em terras da União**. Instituto Polis: São Paulo; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2006, 120p. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spu/publicacao/%20081021_PUB_Manual_regularizacao.pdf. Acesso em 24 out. 2013.

SCHNEIDER, S. **A agricultura familiar em uma época de transformações:** a pluriatividade como estratégia familiar de reprodução social. Rio de Janeiro: XXXVII Congresso da SOBER, 2000.

_____. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. **Revista de Política Agrícola**. Ano 16, n.3, p. 15-34, jul-ago-set. 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E PESCA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (SAR). **Programa SC Rural, 2013**. Disponível em: <http://www.agricultura.sc.gov.br/>. Acesso em 28 out. 2013.

SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL (SERFAL). **Programa Terra Legal Amazônia 2013**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/serfal/Institucional/regularizacaorural>. Acesso em 05 jun. 2013.

SEN, A. K. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEYFERTH, G. **Imigração e cultura no Brasil**. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 1990.

SILVA, J. G. **O Novo Rural Brasileiro**. Campinas, S.P. Coleção Pesquisas, n.1. São Paulo: Unicamp, Instituto de Economia, 1999.

SILVA, M. S. da. **Política de ordenamento e governança fundiária: a criação e as ações da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal**. Dissertação de mestrado. Florianópolis, 125p., 2014.

TECCHIO, A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no território meio oeste contestado (SC)**. Dissertação de mestrado. Florianópolis, 183p., 2012.

THIREAU, V. L’empreinte de l’histoire. In: THIREAU, V. **Les nouvelles dynamiques spatiales: à la redécouverte des territoires**. Paris: l’Harmattan, p.137-147, 1993.

THOMPSON, E. P. **Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TOMPOROSKI, A. A. **“O pessoal da Lumber”**. Um estudo acerca dos trabalhadores da *Southern Brazil Lumber and Colonization Company* e sua atuação no planalto norte de Santa Catarina, 1910 – 1929. Dissertação de mestrado. Florianópolis, 207p., 2006.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J. C. **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo, EdUPF, p. 23-56, 1999.

WERLANG, A. A. **A colonização do Oeste Catarinense**. Chapecó: ARGOS, 86p., 2002.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE 1: Roteiro de entrevista aplicado aos agricultores familiares do Território Meio Oeste Contestado, SC.

Entrevistas com agricultores familiares
Identificação do entrevistado

1. Nome do entrevistado: _____
2. Idade: _____ anos
3. Sexo: ☐ Masculino ☐ Feminino
4. Estado civil: ☐ Casado ☐ Solteiro ☐ Viúvo ☐ Separado ☐ outros _____
5. Município _____ de _____ origem: _____
6. Município/ _____ Comunidade _____ atual: _____
7. Tempo _____ que _____ mora _____ no _____ município: _____
8. Local de moradia: ☐ Unidade Familiar ☐ Fora da Unidade Familiar ☐ Fora e dentro da unidade familiar – (☐ Zona Rural **ou** ☐ Zona Urbana)
9. Quantas moradores na unidade de produção (*contando com o Sr. (a)*): _____
10. Local de trabalho: ☐ Unidade Familiar ☐ Fora da Unidade Familiar ☐ Dentro e fora da Unidade Familiar ☐ Outros _____
11. Pratica outra atividade para além da agricultura (*pluriatividade*):
☐ Sim ☐ Não. Qual? Há quanto tempo? _____
12. Tempo _____ que _____ é _____ agricultor _____ familiar: _____
13. Tempo que trabalha na condição de posseiro ou proprietário: _____
14. Raça/cor: ☐ Negro ☐ Pardo ☐ Branco ☐ Amarela ☐ Indígena ☐ Caboclo ☐ Outros _____
15. Nível de instrução: ☐ Analfabeto ☐ Fundamental incompleto ☐ Fundamental completo ☐ Ensino médio incompleto ☐ Ensino médio completo ☐ Técnico ☐ Superior ☐ Lê e escreve ☐ Outros _____
16. Categoria de agricultor familiar que se encaixa: _____

- ☐ Assentados da reforma agrária (encostados) ☐
 Posseiro-Ocupantes ☐ Arrendatário ☐ Meeiro-Parceiro
☐ Produtor ☐ sem ☐ área ☐
 Outros _____
17. Se ocupante: ☐ Com consentimento de terceiros (*condição de cessionário*) ☐ Sem consentimento de terceiros
18. Qual a composição de sua mão-de-obra no seu estabelecimento?
☐ Exclusivamente familiar ☐ Predominantemente familiar
☐ Contratada
☐ Outros _____
19. Se o Sr. (a) contrata pessoas para ajudar na área: Quantas?

20. Contratados: ☐ Permanente ☐ Temporário
21. Das opções a seguir o Sr. (a): ☐ arrenda terras **de** terceiro ☐ arrenda terras **para** terceiros ☐ tem parceria com terceiros
☐ Nenhuma _____
22. Se arrendatário: Tem contrato? ☐ Sim ☐ Não. Tempo de contrato?

23. Forma do contrato: ☐ Formalizado ☐ Informal
24. O contrato é estável ou passível de modificações?

25. Participação comunitária: ☐ Associação de moradores ☐ Sindicatos de trabalhadores rurais ☐ Cooperativas ☐ Movimento dos trabalhadores rurais ☐ Grupos de igreja ☐ Nenhum ☐ Outros _____
26. Histórico do entrevistado (*Informações adicionais*): _____
27. Contatos: _____

Histórico do estabelecimento agropecuário

28. Nome do estabelecimento: _____
29. Qual o tamanho do estabelecimento? _____
30. Qual o tamanho da superfície agrícola? _____
31. O Sr. (a) podia apresentar como ocorreu a aquisição e ocupação do estabelecimento (*maior detalhamento possível*)?
☐ Terra de família ☐ Herança/inventário ☐ Compra com recursos próprios ☐ Crédito/banco da terra ☐ Posse ☐ Arrendamento/parceria ☐ Assentamento ☐ Outros _____

32. Houve necessidade de usucapião (*processo judicial*)? ☐ Sim ☐ Não
33. Em que etapa está o usucapião: ☐ Finalizado ☐ em andamento
34. Quem está responsável pelo usucapião? _____
35. Há quantos anos o Sr. (a) começou a tomar conta do estabelecimento? _____
36. Em relação ao estabelecimento na sua posse: ☐ Aumentou de tamanho ☐ Diminuiu de tamanho ☐ Permaneceu o mesmo tamanho
37. Em relação à superfície agrícola: ☐ Aumentou de tamanho ☐ Diminuiu de tamanho ☐ Permaneceu o mesmo tamanho
38. O seu estabelecimento tem matrícula junto ao INCRA? ☐ Sim ☐ Não
39. O Sr. (a) faz algum pagamento ao INCRA pelo seu estabelecimento? Qual? _____
40. Qual a produção vegetal, animal e/ou florestal presente no estabelecimento? Quantidade?
- Animal: _____
 - Vegetal: _____
 - Florestal: _____
 - Outros: _____
41. O Sr. (a) faz beneficiamento? De que forma? _____
42. Qual a forma de venda de sua produção vegetal/ animal/ florestal:
☐ venda direta na propriedade ☐ venda a indústria ☐ venda a cooperativas ☐ venda a atravessadores ☐ nas feiras ☐ comércios locais ☐ a domicílio ☐ mercado institucional (PAA, PNAE, Programas de Economia Solidária) ☐ autoconsumo ☐ Consumo para animais ☐ outros _____
43. Renda gerada pelas produções: _____
44. O Sr. (a) tem feito investimentos no seu estabelecimento? Quais?
☐ Não houve investimentos ☐ Aumento da área plantada ☐ Investimento em pastagem ☐ Aquisição de animais ☐ Reforma/ampliação de benfeitorias ☐ Novas benfeitorias ☐ Reforma casa ☐ Aquisição de terras ☐ Maquinários ☐ outros _____
45. Qual a origem do financiamento ou empréstimo? ☐ Bancos particular ou estatal ☐ Microcrédito ☐ Crédito junto a cooperativa ☐ Empréstimos pessoais ☐ Outros _____
46. O Sr. (a) possui o Bloco de Produtor Rural? ☐ Sim ☐ Não. Quantos anos? _____

47. O Sr. (a) possui DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf)? ☐ Sim
☐ Não
48. Pronaf: ☐ Custeio ☐ Investimento ☐ Beneficiamento ☐
 Comercialização ☐ Outros _____
49. Qual/Quando foi o último Pronaf adquirido?
 _____/_____
50. Qual é a agência financiadora? ☐ Bancos ☐ outros _____
51. O Sr. (a) contém toda a documentação do estabelecimento?
 Sim? Quais? _____
 Não? Quais faltam? Por que faltam? _____
52. Existe algum processo em andamento de regularização fundiária em seu estabelecimento?
53. Há partes de seu estabelecimento regularizadas e outras não regularizadas? O que falta para terminar a regularização nas partes não regularizadas?

Percepção do entrevistado

54. Acesso a quais serviços públicos o Sr. (a) utiliza? ☐ Telefonia ☐
 Escolas/colégios ☐ Postos de saúde/ Hospital ☐ Transporte
 coletivo/escolar ☐ Segurança pública ☐ Eletrificação rural ☐
 Água/saneamento ☐ Coleta de lixo/resíduos ☐
 Outros _____
55. O Sr. (a) conta com orientação/assistência técnica? ☐ Assistência
 técnica pública ☐ Assistência particular ☐ ONGs ☐ Cooperativas
☐ Sindicatos ☐ Outros _____
56. O Sr. (a) consegue facilmente acessar a quais políticas públicas?
☐ Crédito rural ☐ Seguro rural ☐ Assistência técnica ☐
 Financiamentos ☐ Outros _____
57. O Sr. (a) recebe crédito rural por meio próprio ou de terceiros
(outros recebem e passam o crédito para o nome do agricultor)?
58. Em relação ao auxílio governamental: ☐ Bolsa família ☐
 Aposentadoria ☐ Pensão ☐ Bolsas municipais _____ ☐
 Bolsa escola ☐ Outros _____
59. O Sr. (a) conhece como é o processo de legalização do
 estabelecimento agropecuário? ☐ Sim ☐ Não
60. O processo é burocrático? Apresenta custo? Quanto tempo
 demora a legalização das terras? _____
61. O Sr. (a) já teve/tem problemas pela falta de regularização de
 suas terras? Quais?

- ☐ Não tenho problemas ☐ Dificuldade de acesso a créditos/empréstimos ☐ Não me sinto seguro em investir no estabelecimento ☐ Não há valorização da terra ☐ Área com conflitos ☐ Outros _____
62. O Sr. (a) acha necessária a presença do título de terras (*ocupantes/posseiros*)? Por quê? _____
63. Quais serão/são os benefícios que sua família receberá (recebeu) com a presença do título definitivo da terra?
64. Qual a importância que o Sr. (a) dá a este título: ☐ Muita ☐ Pouca ☐ Não me importo ☐ outros _____
65. Quais são os seus planos caso haja a regularização fundiária de seu estabelecimento?
66. Qual foi sua maior dificuldade de conseguir este título?

67. O Sr. (a) sabe o preço do hectare/alqueire na região?

68. Quanto o Sr. (a) acha que vale a área que ocupa? E se estivesse regularizada, qual seria o valor (R\$)?
_____/_____

Organizações que promovem/fomentam a regularização fundiária

69. O Sr. (a) conhece quais organizações promovem a regularização fundiária no município? Quais? ☐ EPAGRI ☐ INCRA ☐ Cartório de Registro de Imóveis ☐ Sindicato dos trabalhadores Rurais _____ ☐ Prefeitura ☐ Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) ☐ Outros _____
70. Como colaboram? _____
71. Há informações das organizações públicas e/ou privadas para que a legalização do estabelecimento agropecuário no meio rural?
72. Como estas organizações chegam até o Sr. (a)? Ou o Sr. (a) necessita ir até a organização?
73. Por quais meios o Sr. (a) fica sabendo sobre os programas de terras na sua região (regularização, crédito, etc.)? (Via rádio, tv, sindicatos, jornais, etc.). _____
74. O Programa SC Rural teve implicações em seu estabelecimento? Como iniciou o processo de colaboração? Como está a situação

hoje? *(Se uniram para pagar advocacia e continuação do processo ou sindicato está atuando ou outra organização?)*

75. O Programa SC Rural cumpriu com as promessas?
76. Achou válida a ação do Programa SC Rural?
77. O Sr. (a) conhece políticas públicas (programas e projetos) no meio rural que estimulem a regularização dos estabelecimentos agropecuários? ☐ Sim ☐ Não Quais?_____
78. O Sr. (a) conhece as etapas para a regularização de suas terras?
☐ Sim ☐ Não_____
79. O que o Sr. (a) acredita que seria necessário para melhorar o processo de regularização fundiária?

APÊNDICE 2: Roteiro de entrevista aplicado as organizações rurais do Território Meio Oeste Contestado, SC.

**Entrevistas com representantes das organizações –
INCRA/UMC**

Identificação da organização

1. Nome da organização
2. Nome do entrevistado
3. Posição na organização
4. Histórico da organização
5. Missão da organização
6. Áreas de atuação da organização
7. Contatos da organização /entrevistado

A organização e a regularização fundiária

8. O que a organização considera como regularização fundiária?
9. Quais são as etapas para a regularização fundiária?
10. Qual a função do INCRA no processo de regularização fundiária?
11. Qual é o público beneficiário da regularização fundiária? Como é feita esta seleção?
12. Quais são os passos para que o agricultor (a) inicie a regularização de seus estabelecimentos agropecuários?
13. O agricultor por si só consegue fazer todo o processo de regularização? Por quê?
14. Há custo para o processo de regularização? Qual é o custo?
15. Posseiros pagam ao INCRA alguma taxa pela terra?
16. Quanto tempo leva em média para a regularização de um estabelecimento agropecuário?
17. Há monitoramento e avaliação da regularização fundiária? (Ex: desmatamento)
18. O Sr. (a) acredita que há uma estrutura e recursos humanos compatíveis a realização da regularização fundiária no município?
19. Utiliza-se de *softwares* para o processo de regularização? Há integração com outras organizações? Quais e como é a integração?

20. Como é feito o armazenamento das informações coletadas a campo? Há disponibilidade de acesso? Quais os meios de obtenção?
21. Utiliza-se de serviços de terceiros (*empresas privadas*) para a regularização fundiária? Qual?
22. Por que o Sr. (a) acredita que o processo de regularização fundiária ainda é frágil?
23. Quais são os impactos da falta de políticas de regularização fundiária para os agricultores familiares?
24. Os agricultores vêm até a organização para pedir por regularização de suas terras?
25. Quais são as maiores dúvidas dos agricultores para iniciar o processo de regularização?
26. Quais as categorias de agricultores familiares que mais necessitam de regularização fundiária?
27. Como é a abordagem da organização com os agricultores sobre o tema de regularização fundiária?
28. Como é a articulação entre o INCRA e o Cartório de Registro de Imóveis sobre os dados de regularização fundiária?
29. O INCRA comunica que tipo de informações com o cartório?
30. Há outras origens de informações de regularização?
31. O Estado tem projetos voltados à regularização fundiária em parceria com o INCRA? Quais? Qual é o público beneficiário? Qual é o prazo? Qual é a meta de regularização?
32. Há relação de parceria com outras organizações particulares, ONGs, sindicatos no processo de regularização? Como?
33. Em sua opinião qual seria o mecanismo/estratégia para melhorar o processo de regularização fundiária?

Perguntas adicionais:

1. A fração mínima de parcelamento para a regularização fundiária está relacionada ao módulo rural ou fiscal?
2. Como regularizar situações de estabelecimentos com áreas menores que 30000 metros quadrados (fração mínima de parcelamento)?
3. Como é a parceria do INCRA com a SAR em programas/projetos de regularização fundiária? No ano de 2001 como ocorreu a parceria INCRA/SAR?
4. Há projetos futuros de regularização para o Território Meio Oeste Contestado?

5. Por que a demora no processo de regularização em vigor?
6. O usucapião é a melhor maneira de regularização fundiária? Por que?
7. É uma política pública necessária? Quais dados/informações se utiliza para afirmar isso?
8. A quem os agricultores devem recorrer nos municípios para ações do INCRA?
9. Há outras formas de regularização pelo INCRA para além do usucapião? Quais?
10. Presença de posseiros/ocupantes ainda é grande no Estado de SC?
11. Terras devolutas são regularizáveis pelo INCRA?
12. Terras particulares são regularizáveis pelo INCRA?
13. O INCRA nacional tem projetos/programas para a regularização fundiária em SC?
14. Como é a regularização fundiária em Faixa de Fronteira? Há limitações? Quais?

Entrevistas com representantes das organizações – Cartório de Registro de Imóveis
--

Identificação da organização

1. Nome da organização
2. Nome do entrevistado
3. Posição na organização
4. Histórico da organização
5. Missão da organização
6. Áreas de atuação da organização
7. Quais municípios são atendidos pelo cartório (*circunscrição*)
8. Contatos da organização /entrevistado

A organização e a regularização fundiária

9. O que a organização considera como regularização fundiária?
10. Quais são as etapas de regularização fundiária?
11. Qual é a função do cartório no processo de regularização fundiária?
12. Qual é o público beneficiário da regularização fundiária? Como é feita esta seleção?

13. Quais são os passos (seqüências de procedimentos) para que o agricultor (a) inicie a regularização de suas áreas?
14. O agricultor por si só consegue fazer todo o processo de regularização? Por quê?
15. Há custo para o processo de regularização? Qual é o custo?
16. Quanto tempo leva em média para a regularização de um estabelecimento agropecuário no cartório?
17. Há monitoramento e avaliação da regularização fundiária a campo?
18. O Sr. (a) acredita que há uma estrutura e recursos humanos compatíveis a realização da regularização fundiária em seu município?
19. Utiliza-se de *softwares* para o processo de coleta de dados e regularização? Há integração com outras organizações?
20. Como é feito o armazenamento das informações coletas no campo? Há disponibilidade de acesso? Quais os meios de obtenção?
21. Utiliza-se de serviços de terceiros para a regularização fundiária?
22. Por que o Sr. (a) acredita que o processo de regularização fundiária ainda é frágil?
23. Quais são os impactos da falta de políticas de regularização fundiária para os agricultores familiares?
24. Os agricultores vêm até a organização para pedir por regularização de suas terras?
25. Quais são as maiores dúvidas dos agricultores para iniciar o processo de regularização?
26. Quais as categorias de agricultores familiares que mais necessitam de regularização fundiária?
27. Como é a abordagem da organização com os agricultores sobre o tema de regularização fundiária?
28. Como é a articulação (trocas de informação) entre o INCRA e o Cartório de Registro de Imóveis sobre os dados de regularização fundiária?
29. O cartório comunica ao INCRA as modificações das matrículas dos imóveis?
30. Há outras origens de informações de regularização?
31. Como é o relacionamento com a Receita Federal?
32. Há relação com outros órgãos do Estado, empresas particulares, ONGs, sindicatos no processo de regularização? Como?
33. Em sua opinião qual seria o mecanismo/estratégia para melhorar o processo de regularização fundiária?

<p style="text-align: center;"><u>Entrevistas com representantes das organizações – Epagri/Sindicatos/Secretarias de Agricultura/CRAS/SDR</u></p>
--

Identificação da organização

1. Nome da organização
2. Nome do entrevistado
3. Posição na organização
4. Histórico da organização
5. Missão da organização
6. Áreas de atuação da organização
7. Contatos da organização/entrevistado

A organização e a regularização fundiária

8. O que a organização entende por regularização fundiária?
9. Há interesse dos movimentos sociais/organização para que haja regularização fundiária para os agricultores? Por quê?
10. Há alguma atuação do movimento/organização frente a políticas de regularização fundiária?
11. Há parcerias de atuação do movimento/organização com outras organizações no que se refere a regularização?
12. Há alguma categoria de agricultor familiar em especial que o movimento/organização reivindica por políticas de regularização?
13. Por que a escolha desta categoria de agricultores familiares?
14. Os agricultores vêm até a organização para pedir por regularização de suas terras?
15. Como é a abordagem da organização com os agricultores sobre o tema de regularização fundiária?
16. Quais são as maiores dúvidas dos agricultores para iniciar o processo de regularização?
17. O agricultor por si só consegue fazer todo o processo de regularização? Por quê?
18. Quais são os impactos/problemas da falta de políticas de regularização fundiária para os agricultores familiares?
19. Em sua opinião qual seria o mecanismo/estratégia para melhorar o processo de regularização fundiária?

Entrevistas com representantes das organizações –**Ministério Público de SC****Identificação da organização**

1. Nome da organização
2. Nome do entrevistado
3. Posição na organização
4. Histórico da organização
5. Missão da organização
6. Áreas de atuação da organização
7. Contatos da organização/entrevistado

A organização e a regularização fundiária

8. Como a organização trabalha com questões de regularização fundiária nas zonas rurais?
9. Quais são as ações do MPSC nesse sentido?
10. Quando há e não há interferência do MPSC nos registros de imóveis?
11. Qual a função dos promotores de justiça nesses casos?
12. O MPSC tem ação de fiscalização?
13. Como funcionam os casos de registros de loteamentos, desmembramentos, processos de usucapião, pedidos de correção de registros imobiliários?
14. Quais as etapas de um processo judicial no MPSC?
15. Qual é o perfil do público atendido?
16. Há uma grande demanda para registros públicos via usucapião? Por que?
17. Há custos? Tempo que levam os processos?
18. Há avaliações posteriores para as análises de registros?
19. Qual é a estrutura disponível do MPSC para estas ações? Utilizam-se de *softwares*? O público tem acesso as informações? Como?
20. Há um processo de descentralização das ações ou todas são realizadas no MPSC da capital?
21. Os agricultores procuram o MPSC por conta ou necessitam do profissional de advocacia?
22. Quais as maiores dúvidas do processo pelos agricultores?
23. Há articulação do MPSC com outras organizações nessa ação? Como? (Cartório/INCRA/MP Federal)

24. Há projetos de regularização para o meio rural pelo MPSC? Quais localidades? Território Meio Oeste Contestado está contemplado?
25. O Sr. (a) acha válido o processo de usucapião? Não é um processo demorado e custoso? Acredita que seria melhor investir em outras formas de regularização?

APÊNDICE 3: Tabela 1 - Estabelecimentos agropecuários por condição do agricultor no Território do Meio Oeste Contestado, Santa Catarina e Brasil em 2006.

Município	Total geral	Total proprietário	Não proprietário					Total não proprietário *
			Assentado sem titulação definitiva	Arrendatário	Parceiro	Ocupante	Produtor sem área	
Abelardo Luz	2.068	1.153	809	37	4	12	53	106
Água Doce	752	660	65	5	1	20	1	27
Bom Jesus	187	174	1	5	0	2	5	12
Capinzal	486	444	2	16	3	16	5	40
Catanduvas	192	179	1	1	0	10	1	12
Coronel Martins	520	459	4	11	10	30	6	57
Entre Rios	511	301	188	9	7	4	2	22
Eral Velho	372	310	1	8	0	49	4	61
Faxinal dos Guedes	498	470	7	14	5	1	1	21
Galvão	302	271	0	10	6	13	2	31
Herval d'Oeste	532	415	0	4	2	108	3	117
Ibicaré	554	526	0	9	8	11	0	28
Ipuçu	543	333	5	14	6	184	1	205
Joaçaba	546	507	1	15	2	15	6	38
Jupia	384	356	2	6	2	18	0	26
Lacerdópolis	235	235	0	0	0	0	0	0
Lajeado Grande	187	185	0	2	0	0	0	2
Luzerna	375	356	0	12	5	1	1	19

Marema	376	369	0	3	3	0	1	7
Ouro	693	660	0	10	2	11	10	33
Ouro Verde	378	342	2	17	3	5	9	34
Passos Maia	590	326	61	2	1	195	5	203
Ponte Serrada	453	419	26	2	0	4	2	8
São Domingos	903	834	2	23	15	4	25	67
Treze Tílias	268	262	1	4	1	0	0	5
Vargão	330	288	34	7	0	0	1	8
Vargem Bonita	224	148	10	0	0	64	2	66
Xanxerê	720	682	5	18	4	5	6	33
Xaxim	1.294	1.202	5	16	24	18	29	87
Total Território	15.473	12.866	1.232	280	114	800	181	1.375
Santa Catarina	193.663	170.908	2.651	7.085	2.151	6.746	4.122	20.104
Brasil	5.175.489	3.946.276	189.191	230.110	142.531	412.357	255.024	1.040.022

Fonte: IBGE (2006) e Tecchio (2012).

* No total de não proprietários não foi incluído os agricultores "Assentados sem titulação definida", visto que a demanda é por titulação de terras para esta categoria enquanto para as outras focaliza em benefícios com políticas de acesso à terra.

APÊNDICE 4: Fotos do trabalho de campo no Território Meio Oeste Contestado, SC, 2014.





Fonte: Melo (2014)

